Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

DR. PÁLFI EDINA:

A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS ÉS ALKOTMÁNYOS GARANCIÁINAK VÁLTOZÁSAI

-

TÖRVÉNYALKOTÁS A SZABÁLYOSSÁG, A HATÉKONYSÁG ÉS A DEMOKRÁCIA KÖVETELMÉNYEINEK TÜKRÉBEN

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezető:
Dr. Erdős Csaba PhD.
egyetemi docens

Győr
2021

Köszönetnyilvánítás

PhD. tanulmányaim alatt, számos embertől kaptam segítséget, az ő támogatásuk nélkül ez a munka nem jöhetett volna létre.

Szeretném megköszönni témavezetőmnek, Erdős Csabának, amiért még joghallgató koromban elvállalta a szakdolgozatom konzulensi feladatait és meghallgatta azon kívánságomat is, hogy a jövőben PhD. tanulmányokat szeretnék folytatni. Segítségével lehetőséget kaptam helyi TDK-n való részvételre, majd képviselhettem az egyetemet a XXXIII. OTDK-n is, ezt követően pedig ráléphettem a tudományos pályára: felvételt nyertem a Széchenyi Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájába, kutathattam, publikálhattam, oktathattam, mellyel egy álom vált valóra. Hálás vagyok a konzultációkért, a dolgozat és a kapcsolódó tanulmányok kéziratának véleményezéséért, a szakmai támogatásért.

Szeretnék köszönetet mondani a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék munkatársainak, amiért a tanszéki munkámat segítették, támogatták, mindenben a rendelkezésemre álltak. Büszkeséggel tölt el, hogy doktorandusz éveim alatt e közösség tagja lehettem.

Szeretnék köszönetet mondani a műhelyvitán bíráló előopponenseknek és hozzászólóknak is, hiszen javaslataik, kritikáik nélkül a dolgozat jelenlegi formájában nem készült volna el.

Szeretném megköszönni családom támogatását, akik a sok nehézség mellett kitartottak elképzeléseim, „soha véget nem érő” tanulmányaim mellett.

Mindenekelőtt azonban Férjemnek, Ádámnak tartozom hálával a rengeteg támogatásért, türelemért, segítségért, bíztatásért, amit a disszertációm elkészítése során nyújtott. Köszönet érte.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés 6

I.1. Témaválasztás indokolása, a disszertáció célja 6

I.2. A törvényalkotás és változásai 8

I.3. Disszertációm kutatásmódszertana 10

I.4. Alapvetés 15

I.4.1. A törvényalkotás – a törvény, mint jogforrás 15

I.4.2. Törvényalkotás – minőségi jogalkotás: milyen a „jó" törvény, melyek a „jó" törvényalkotási eljárás mutatói? 19

I.4.3. Szabályosság mutató elemeinek elméleti bemutatása 23

I.4.4. A hatékonyság mutató természetének bemutatása 31

I.4.5. A demokratikusság mutató természetének bemutatása 33

II. Szabályosság mutató részletes ismertetése 38

II.1. A parlamenti jog természete és forrásai 38

II.1.1. A hazai, írott parlamenti jogforrásokban bekövetkezett változások 41

II.2. Szervezeti modellek és főbb változásainak bemutatása a szabályosság mutató vonatkozásában 48

II.2.1. Az Országgyűlés Hivatala 48

II.3. A Törvényalkotási Bizottság 50

II.3.1. A TAB összetétele, működése 52

II.3.2. A TAB kiemelt szerepe 54

II.3.3. A TAB ügyrendje 58

II.3.4. A TAB eljárása a gyakorlatban 60

II.3.5. Összegzés a TAB szerepéről 85

II.4. A törvényalkotási eljárás külső alkotmányos garanciái 89

II.4.1. Az Alkotmánybíróság törvényalkotásban betöltött szerepének változásai 90

II.4.2. Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai 101
II.4.3. A köztársasági elnök hatáskörének változásai 105
II.4.4. Az elnöki vétókról bővebben..... 110
II.4.5. A vétó fogalma, típusai és funkciói..... 111
II.4.6. Az Alaptörvény vonatkozó normáinak elemzése..... 115
II.4.7. Applicatio est vita regulae: a vétók elhatárolása a gyakorlatban 115
II.4.8. Összegzés 125
II.4.9. Összefoglaló táblázatok..... 130
II.5. Szabályosság mutatóra vonatkozó összefoglaló megállapításaim 141
III. Hatékonyság mutató részletes ismertetése..... 145
III.1. Szervezeti változások a hatékonyság mutató vonatkozásában..... 145
III.1.1. Az Országgyűlés tisztségviselői..... 145
III.1.2. A képviselőcsoportok, frakciók 149
III.2. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános, valamint különös szabályai..... 152
III.2.1. Nemzetközi kitekintés..... 152
III.2.2. A HSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályairól..... 159
III.2.3. A HHSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályairól..... 161
III.2.4. A HSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól..... 169
III.2.5. A HHSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól..... 172
III.2.6. Összegzés..... 177
III.2.7. Összegző táblázatok..... 181
III.3. E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból..... 183
III.3.1. A ParLex 185

III.3.2. Az Integrált Jogalkotási Rendszer 193
III.3.3. Összegzés 199
III.4. A bizottsági rendszer változásai 199
III.4.1. A bizottsági rendszer történeti előzményei 199
III.4.2. A bizottsági rendszerek funkciói 204
III.4.3. A bizottságok típusai 205
III.5. A hatékonyság mutatóra vonatkozó összegző megállapításaim 215
IV. A demokratikusság mutató részletes ismertetése 218
IV.1. Szervezeti változások a demokratikusság mutató függvényében 218
IV.1.1. A plenáris ülés 218
IV.2. Az obstrukcióellenes szabályok változásai 221
IV.2.1. Bevezetés: az obstrukcióról 221
IV.2.2. Beszédjogra vonatkozó szabályok 223
IV.2.3. Napirendhez kapcsolódó felszólalás 223
IV.2.4. Napirenden kívüli felszólalás 225
IV.2.5. A felszólalások időtartama 227
IV.2.6. Időkeret tűzése 228
IV.2.7. Klotűr, a vita lezárása 229
IV.2.8. Beszédjog korlátozása: szómegvonás 232
IV.2.9. „Képes beszéd”: a szemléltetés 233
IV.2.10. Az indítványtételi jog 234
IV.2.11. Összegzés 241
IV.3. A parlamenti fegyelmi jog változásai 242
IV.3.1. A parlamenti fegyelmi jog meghatározása, fogalmi keretek 242
IV.3.2. A fegyelmi jog rendszertani megközelítése: képviselői jogok és kötelezettségek 245
IV.3.3. Nemzetközi kitekintés 247

IV.3.4. A parlamenti fegyelmi jog hazai története, fejlődése 251
IV.3.5. A hazai szabályozás alkotmányi szintű elemei 254
IV.3.6. A HSz. fegyelmi jogra vonatkozó szabályai 255
IV.3.7. Az Ogytv. szabályai 2019. december 31-ig 256
IV.3.8. Az Ogytv. 2020. február 1. napjától hatályos módosítása 261
IV.3.9. Fegyelmi jogkör az Országgyűlés bizottsági ülésein 278
IV.3.10. Mit mondanak a számok? 279
IV.3.11. Összegző táblázatok 282
IV.3.12. Az ülést vezető elnök rendészeti jogköre 285
IV.3.13. Összegzés 288
IV.4. A demokratikusság mutató összegző értékelése 290
V. Összegzés 293
VI. Forrásjegyzék 299
VI.1. Elsődleges források 299
VI.2. Jogirodalmi források 301
VI.3. Internetes források 307
VII. Függelék 310
VII.1. Témavezetői ajánlás 310
VII.2. Magyar nyelvű összefoglaló 312
VII.3. Angol nyelvű összefoglaló (Summary in English) 314
VII.4. A szerző tudományos közleményeinek jegyzéke 316

I. Bevezetés

I.1. Témaválasztás indokolása, a disszertáció célja

A jogalkotással, jogalkalmazással kapcsolatos szükségszerűség, hogy életviszonyok folyamatos átalakulása a jogrendszer állandó változását indukálja.[1] Az életviszonyok változásának a jogi környezetre gyakorolt hatásának vastörvénye alól a parlamenti jog, mint sajátos jogterület sem jelent kivételt. Jól példázza ezt a magyar parlamenti jog legfontosabb forrásainak rendszerváltozás utáni átalakulásai: az 1990-ben megválasztott Országgyűlés egy örökölt Házszabály alapján tevékenykedett, az első jelentős változásokat az 1994. évben elfogadott Házszabály hozta. Az 1994-es Házszabály „főbb módosításai közül előbb az 1997-es revízió váltott ki éles politikai vitákat, a későbbiek (2001, 2004, 2007) ugyan nehezebben születtek meg, de már a parlamenti pártok széles körű megegyezésén alapultak. A 2007. évi revízió több Alkotmánybíróságtól származó házi feladatot is elvégzett, ám megegyezés hiányában maradtak még megoldatlan penzumok."[2] Az Alaptörvény hatályba lépését követő házszabály-módosításokat az ellenzék ellenezte. Ezt követően azonban a korábbi ügyrendet ketté választották: egyes tárgykörök normatív határozati jogforrásban, mások törvényi szinten kerültek szabályozásra a következőképpen.

Az Országgyűlés 2012. április 16-án fogadta el az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ogytv.), majd 2014. februárban újabb házszabály reform következett, mely során sor került az Ogytv. módosítására, valamint a határozati házszabály újraalkotására is, melynek eredménye az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) Ogy. határozat (a továbbiakban: HHSz.).

Az említett két jogforrás jelentős változásokat hozott az Országgyűlés működési rendjébe, valamint befolyással bírt a parlamenti jog alapintézményeire, a törvényalkotási eljárásra is.

Disszertációmban az új jogforrások által bekövetkezett, a törvényalkotási eljárást érintő módosításokat, valamint azok gyakorlati hatásait, eredményességét kívánom bemutatni, mind elméleti szinten, mind pedig az ide vonatkozó gyakorlatot elemezve. Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az elmúlt években bekövetkezett változások hozzásegítették-e a magyar parlamentet ahhoz, hogy a törvényalkotási eljárás

[1] „A jog ontológiai alapja tehát a társadalmi konfliktusokban, funkciója a konfliktusok feloldásában, megelőzésükben- csökkentésükben, tehát az érintkezési viszonyok szabályozásában van." Szigeti-Takács (2004) 148. o.

[2] Smuk (2012) 3. o.

demokratikusan, hatékonyan és szabályosan működjön. Disszertációm célja, hogy bemutassam, hogy a törvényalkotási eljárás változásai során e hármas célrendszer egyes mutatói – a hatékonyság, azaz a munkaparlament-jelleg, a demokrácia, azaz a vitaparlament-jelleg, és a szabályosság – milyen irányú mozgásokat mutatnak.

Témaválasztásom indoka, hogy ugyan az új házszabály egy komplex, minden lehetőséget szabályozni kívánó eljárásrendet hozott létre, amellyel kapcsolatban a közjog- és politikatudománynak kell megadnia a két „klasszikus" kérdésre a választ: az alkotmányosság követelményeinek mennyire felel meg az új eljárásrend és hatékonyabbá tette-e a törvényalkotási eljárást. Utóbbi egyúttal a jogalkotói cél elérésének vizsgálatát is jelenti, hiszen a parlamenti reformmal szemben állított kormányzati elvárások elsősorban a kiszámíthatóbb, gyorsabb, fegyelmezettebb parlamenti munkára irányultak. Az Ogytv. indokolása szerint: „Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény a korábbinál egységesebb, átfogó szabályozást kíván létrehozni az Országgyűlést, illetve az országgyűlési képviselőket érintő több törvény, illetve bizonyos házszabályi rendelkezések egyberendezésével." A törvény indokolásában a jogalkotó összegezte a változásokat: egyrészt a korábban alkotmányos szinten megjelenő bizonyos szabályozási körök kerülnek (…) sarkalatos törvényi szintre, másrészt az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény, valamint az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény szabályozási körét is felöleli a törvény, harmadrészt pedig a Házszabály egyes szabályozási területeit rendezi újra törvényi szinten"[3]. Továbbá a fegyelmezettebb parlamenti munka megvalósítását célozza az indokolás szerint, hogy „a korábban részben alkotmányi szinten rögzített képviselői összeférhetetlenség, valamint a rendszeres országgyűlési ülésezésre vonatkozó szabályozás az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése, illetve 5. cikk (8) bekezdése alapján kerül sarkalatos törvényi szintre"[4], valamint az összeférhetetlenségi szabályok újra alkotása. Az Ogytv. indokolása szerint „a törvény legjelentősebb módosításai a Házszabálynak a törvényi szintre kerülő rendelkezéseit érintik."

Célom, hogy az új házszabályon alapuló monografikus igényű művet hozzak létre, mely tartalmazza az új törvényalkotás sajátosságainak bemutatását, kritikai elemzését a korábbi szabályozás tükrében. Ehhez a témát az alábbiak szerint határoltam körül, és abban az alábbi módszerek segítségével dolgoztam.

[3] Ogytv. általános indokolása
[4] Ogytv. általános indokolása

I.2. A törvényalkotás és változásai

A parlamentek történetileg legkorábban kialakult, legfontosabb funkciója a törvényalkotás. A törvényhozás nem más, mint jogalkotás, a jogi normák létrejöttének egyik módja és formája. Szilágyi Péter definíciója szerint a „jogalkotás a kifejezetten jogalkotó hatáskörrel felruházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége."[5] Ezt a fogalmat Szilágyi tovább szűkíti azzal, hogy a jogalkotásnak két fajtáját különbözteti meg: a törvényalkotást és a rendeletalkotást.[6] Továbbá megkülönbözteti a külső és belső jogalkotást egymástól. Szilágyi szerint a külső jogalkotási eljárást megelőzi a belső, melynek eredménye a külső jogalkotási eljárás megkezdése. A külső jogalkotás pedig az, amely a nyilvánosság számára a társadalmi egyeztetésre bocsájtott jogszabály tervezetében, valamint a parlament honlapján közzétett irományok között jelenik meg.[7]

A törvényalkotást az alábbi ismérvekkel jellemezhetjük:

- Tudatos szabályozótevékenység, mellyel jövőre irányuló, tervezett célok elérése érdekében, lehetséges elképzelt esetekre előre megfogalmazottan, az érvényesítés igényével szabályoz bizonyos társadalmi magatartásokat, illetve az ezekre ható körülményeket.
- A hatalom gyakorlójának politikai szándékait és törekvéseit az általánosság szintjén juttatja kifejezésre azáltal, hogy a törvényekben a politikai akaratok tartós formában, kötelező normaként jelennek meg.
- Törvényhozás alatt az erre felhatalmazott és demokratikusan legitimált állami szerv, azaz a parlament, a fentiekben meghatározott, törvény létrehozására irányuló tevékenysége értendő.[8]

A fentieket összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a törvényalkotás az állami tevékenység egyik formája, politikailag és alkotmányjogilag a jogalkotás döntő megnyilvánulása. A törvényalkotás az erre feljogosított, legfőbb népképviseleti szerv tevékenysége, amely a szabályozandó probléma felmerülésétől az akaratképzésen át a döntésig terjedő folyamatot jelenti. A törvényalkotás parlamenti folyamatát, az ezzel kapcsolatos jogokat és

[5] Tóth J. (2019) 144. o.
[6] Tóth J. (2019) 144. o.
[7] Tóth J. (2019) 144. o.
[8] Petrétei (1998) 67-68. o.

kötelezettségeket az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a házszabályi rendelkezések rögzítik.

A törvényalkotást az alábbi három fő szakaszra oszthatjuk:

1. A törvénytervezet szakasza. Ez alatt a parlamenti eljárást megelőző szakaszt értjük, amely általában minisztériumi szinten zajlik. A törvénykezdeményezés és a törvénytervezet kidolgozása tartozik ebbe a szakaszba.

2. A törvényjavaslat szakasza. E szakaszt alatt, magát a parlamenti szakaszt értjük, amelynek során a következő lépéseket különíthetjük el: a törvényjavaslat benyújtása, a törvényjavaslat tárgyalása, a törvényjavaslat elfogadása (általános vita, részletes vita, tárgyaló bizottságok, részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat, törvényalkotási bizottság, összegző módosító javaslat, egységes javaslattervezet, egységes javaslat, zárószavazást előkészítő módosító javaslat, zárószavazás előtti módosító javaslat, zárószavazás).

3. Az elfogadott törvény szakasza. A parlamenti eljárást követő szakasz kapcsán a promulgáció, a kihirdetés, esetleg a kihirdetett törvény helyesbítésének szabályait sorolhatjuk ide.[9]

Az Alaptörvény szerint törvényt a köztársasági elnök, a kormány, országgyűlési bizottság és képviselő kezdeményezhet.[10] A törvénykezdeményezés azt jelenti, hogy az arra jogosultak írásban megszövegezett, indokolással ellátott törvényjavaslatot nyújtanak be az Országgyűlésnek. Ezt követően döntés születik[11] a törvényjavaslat tárgysorozatba, valamint napirendre vételéről. A törvényjavaslat tárgyalása két fő szakaszra oszlik, az általános vitára és a részletes vitára, a plenáris és a bizottsági tárgyalási szakaszok meghatározott sorrendben követik egymást. A részletes vita lezárását követően kerül sor a zárószavazásra. A sikeres zárószavazást követően az elfogadott törvényjavaslatot megküldik az Országgyűlés elnökének, akinek öt nap áll rendelkezésére, hogy aláírja és megküldje a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök amennyiben egyetért a törvényjavaslattal öt napon belül aláírja és elrendeli a Magyar Közlönyben történő kihirdetését.

A kutatásom tárgyát leszűkítettem a törvényalkotás külső és belső résztvevői[12] folyamatainak vizsgálatára, azonban kizárólag az alkotmányjogi szempontból értékelhető, releváns részeket vizsgálom. Ekképpen a jogszabály-előkészítés nem tárgya a vizsgálatomnak, mivel a

[9] Tóth J. (2019) 146-147. o.

[10] Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés

[11] HHSz. 58. § (2) bekezdés: „A tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság a kijelölést követő harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről."

[12] Megjegyzés tőlem: kutatásom tárgya alatt itt nem a Szilágyi Péter által meghatározott jogalkotás külső és belső folyamatát értem, hanem a törvényalkotásban résztvevő külső (Alkotmánybíróság, köztársasági elnök) és belső (pl. bizottságok, TAB) résztvevőket

minisztériumi előkészítés elsősorban a jogalkotástan, a közigazgatástan és politikatudomány terrénumába tartozik, az az alkotmányjog elsősorban hatalommegosztási szempontrendszere számára kevésbé megfogható, mivel az a végrehajtó hatalmon belüli erő- és hatalmi viszonyok, valamint közigazgatási jog normái által uralt terület. A jellemzően a közigazgatás által uralt törvényelőkészítéstől elválasztandó a közigazgatási jogalkotás, amely alatt azt értjük, amikor az Alaptörvény (és a Jat.) jogalkotási jogosultsággal ruház fel egyes közigazgatási szerveket, amelyek ezen jogosultság keretén belül jogszabályt – rendeletet - alkothatnak, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt adhatnak ki. „Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatási jogalkotás terjedelme végső soron az Országgyűlés és a Kormány közötti munkamegosztás terjedelmével azonos. Ez természetesen az Alaptörvény szabályain alapuló elméleti következtetés."[13]

A törvényalkotási eljárás „„másik végén" elhelyezkedő külső szereplői, a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányjogtudomány figyelmére érdemesek mint a hatalommegosztás sui generis résztvevői. Ennek megfelelően disszertációmban is kitérek ezen intézmények és a törvényhozás viszonyrendszerére, annak változásaira.

A törvényalkotási eljárás változásai alatt, praktikusan a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, valamint az új Ogytv. és HHSZ. napjainkban hatályos normáinak összevetését értem. Kutatásom irányait azokra a területekre fókuszáltam, amelyek a változásokkal érintettek, azaz újdonságot, nóvumot tartalmaznak.

A kutatásom eredményeinek hasznosíthatósága több irányú. A törvényalkotás szabályozásból és a parlament működéséből eredő esetleges problémák feltárásával egyrészt a jogalkotók, másrészt a parlament irányába kívánok javaslatokat megfogalmazni annak érdekében, hogy a jövőben minőségi jogalkotás legyen a meghatározó.

I.3. Disszertációm kutatásmódszertana

Disszertációm célja tehát, hogy a fentiekben megadott időintervallumon belül a törvényalkotási eljárást érintő változásokat a három mutatón keresztül bemutassam. Ezek alapján dolgozatom végére kirajzolódnak az egyes mutatók mozgásai, ebből pedig már láthatóvá válik a törvényalkotási eljárás változásának iránya. Az így kapott eredményeket disszertációm összefoglalójában sugárdiagram formájában mutatom be, melyen kirajzolódik

[13] Varga (2017) 221. o.

az eltérés a 2010 előtti és a jelenleg hatályban lévő törvényalkotási eljárás hármas célrendszerén keresztül.

Ahhoz, hogy a disszertációm céljaként kitűzött eredményeket megkapjam, a parlamenti jog változásain belül az alábbi területek összehasonlító áttekintésére vállalkoztam. Úgy gondolom, hogy a részletszabályok bemutatása előtt szükséges a keretszabályok (parlamenti jog és forrásai), illetve a folyamatot működtető intézményrendszer változásainak bemutatása.
A parlamenti jog tágabb értelemben vett, fent említett szabályainak bemutatását követően kutatásomat a törvényalkotási eljárásra szűkítem. Ezen belül pedig az alábbi területek vizsgálatát, összehasonlítását láttam mérvadónak a fentiekben kifejtett szempontrendszer alapján.
Fontosnak találtam a törvényalkotási eljárás új, egymástól elkülönülő szakaszait, a különleges törvényalkotási eljárásokat (törvényalkotást gyorsító, valamint lassító lehetőségek) bemutatni, illetve nagy hangsúlyt fektettem az újonnan felállított szervezet a Törvényalkotási Bizottság (a továbbiakban: TAB) bemutatására, hiszen a TAB „kulisszái" mögött zajló kodifikációs munkáról ezidáig még nem készült tudományos igényű, részletes írásos mű.
Az új házszabály az addiginál sokkal szélesebb körű feladat-és hatáskörrel ruházta fel, lényegében újrapozícionálta a bizottságokat. Emellett az utóbbi időben – hosszú évek alulszabályozottságát követően – jelentős szigorításokra került sor a parlamenti fegyelmi jogot illetően. Ez még a gyakorlati és tudományos diskurzusok résztvevői körén túlmutató figyelmet váltott ki, hiszen a legutóbbi módosítás alig egy éve, 2020. február 1. napjától lépett hatályba és a média orgánumok körében is nagy port kavart.
Az új HHSz. jogalkotói célja volt a viták tervezhetősége, kiszámíthatóbbá tétele, ezért megvizsgáltam az obstrukcióellenes szabályokat.
Továbbá dolgozatomban bemutatom a törvényalkotási eljárás külső alkotmányos garanciáinak – Alkotmánybíróság, köztársasági elnök feladat és hatáskörét érintő – változásait, valamint a napjainkban teret hódító E-megoldások parlamenti jog területét érintő módosításokat. Ezen területek HSz. és HHSz.-ben (valamint Ogytv-ben) történő szabályozását vetem össze a három mutató alapján.
Disszertációmban nagy hangsúlyt fektettem a gyakorlat vizsgálatára, ezért az egyes fejezetekben ismertetett változásokat adatokkal, statisztikákkal, parlamenti jegyzőkönyvek ismertetésével támasztottam alá, hogy a Tisztelt Olvasó valós képet kapjon napjaink parlamenti jogának helyzetéről.

A kutatás tárgya, mind pedig a célja szorosan meghatározza azokat a módszereket, amelyek a dolgozatom elkészítése során alkalmazhatók.

Disszertációm megírása során jelentős szerepet kapott az empirikus kutatás egyik fajtája a leíró- deskriptív módszer, mivel a parlamenti jog, a törvényalkotás, az új Országgyűlési törvény bemutatása során nem szorítkozhatok egy szűkebb körű vizsgálatra, mivel a terület ennél átfogóbb. Továbbá a leíró jellegű vizsgálatok „nagyon hasznosak lehetnek a gyakorlati orientáltságú kutatások esetében, mivel átfogó képet tudtak adni egy-egy problématerületről, megkönnyítve a szükséges reformlépések megalapozását."[14]

Disszertációm megírása során az empirikus kutatás további két módszerét, a kvantitatív és a kvalitatív módszert is alkalmaztam, hogy minél több szempont szerint elemezhessem és értékelhessem a kutatásom témáját.

A kvalitatív módszer magában foglalja a terepkutatást, hogy a kutató úgymond megfigyelőként beilleszkedjen a vizsgálat tárgyába, beilleszkedjen a jogi esetek szereplői közé, beilleszkedjen abba társadalmi helyzetbe, amelyben mindez történik, illetve a „lehető legalaposabban tanulmányoznia kell azokat a dokumentumokat, amelyek szerepet játszanak a folyamatban."[15]

A kvantitatív módszer egy összetett, több mintavételi eljárást magába foglaló kutatási módszer. A számszerű adatok esetében fontos, hogy azok megbízhatóak legyenek. Megbízhatónak pedig akkor mondhatjuk, ha a „megismételt mérés ugyanazt az eredményt hozza."[16] A kvantitatív módszeren belül több fejezetben is statisztikai elemzést alkalmaztam. A módszerrel, az egyes időintervallumokban – például a korábbi Házszabály időszaka alatt, illetve a jelenleg, a 2014-től hatályban lévő törvény óta – meghozott és kihirdetett törvények számát, a bizottságok (állandó, eseti, vizsgálóbizottságok) számát, azok üléseinek számát, valamint azt, hogy a régi és az új Házszabály időszaka alatt hányszor, milyen gyakorisággal alkalmazták a különleges eljárásokat (pl. gyorsított törvényhozás), továbbá többek között a parlamentben kiszabott tiszteletdíj-csökkentéseket tudtam megvizsgálni, kimutatni és elemezni.

„A parlamentek történetileg legkorábban kialakult, legfontosabb feladata a törvényalkotás. Különösen igaz volt ez az 1990. május 2-án megalakult Országgyűlés esetében. A rendszerváltozás történelmi feladata, a jogállamiság és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése, illetve megszilárdítása, az egész jogrendszer új alapokra helyezése és folyamatos

[14] Jakab – Menyhárd (2015) 119. o.
[15] Jakab – Menyhárd (2015) 121.o.
[16] Jakab – Menyhárd (2015) 122. o.

átalakítása felértékelte és előtérbe állította a törvényalkotást. Az Országgyűlés tényleges törvényalkotó szervvé vált."[17] Kutatásom kiinduló pontja az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: HSz.) rendelkezései.

A disszertáció átfogó képet kíván adni azokról, az utóbbi években bekövetkezett főbb változásokról, melyek a törvényalkotási eljárást érintették, ekképpen reflektál napjaink legújabb eseményeire, a legutóbb bekövetkezett, hatályba lépett változásokra, a benyújtott köztársasági elnöki vétókra, az éppen Alkotmánybíróság előtt lezárt ügyekre, továbbá rávilágít a XXI. században egyre inkább nélkülözhetetlen informatikai-technikai kihívásokra is, melyek a törvényalkotásban is jelentős szerepet kapnak.

A dolgozat minden egyes fejezetét az alábbi tematika szerint építettem fel. A fejezetek elejét történeti áttekintéssel kezdem, bemutatom az adott témára vonatkozó korábbi szabályozást, történeti előzményeket, az adott terület hazai fejlődését, az alábbi gondolat szellemében: „A történeti kutatások rengeteg lehetőséggel rendelkeznek a mikrotörténeti elemzéstől a nagy trendek vizsgálatáig. A normák működésének mikrotörténeti elemzései, történeti esetek elemzései segíthetnek megérteni az emberi közösségek és az egyéni magatartások szabályozásának kapcsolatát."[18]

Ezt követően – amennyiben a téma indokolta –, nemzetközi összehasonlítás, kitekintés követi a történeti előzményeket. Kutatásom tárgya a törvényalkotás, a törvényhozás a népszuverenitás kézzel fogható megnyilvánulása, ezáltal a nemzetközi és uniós jogi hatásoktól leginkább mentes része a jogrendszernek. Ugyanakkor léteznek bizonyos standardok, közös minimumok, amelyek a demokratikus jogállamok mindegyikének törvényalkotásában érvényesülő jellemzők, modellértékű megoldások. Ezeket a standard megoldásokat ismertetem – a teljesség igénye nélkül – azokban a fejezetekben, ahol véleményem szerint a kitekintés segítséget nyújthat a magyar törvényalkotási eljárás változásainak értékeléséhez. Az összehasonlítás alapját angol, német, esetenként francia, olasz példákon keresztül végeztem el.[19] Ezek bemutatásához elsősorban az egyes országok alkotmányainak angol fordítását, valamint az Interparlamentáris Unió parlamenti adatbázisát

[17] http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm
[18] Jakab – Menyhárd (2015) 128. o.
[1919] Csink Lóránt hangsúlyozta, hogy az összehasonlító alkotmányjog pragmatista szemléletű kell, hogy legyen: a „hazai és nemzetközi irodalom döntő része az összehasonlító jogot komplex módon közelíti meg, nem korlátozza két jelenség összevetésére, hanem egyfajta gondolkodásmódnak, módszernek tekinti jogi kérdések rendezéséhez. Ennek megfelelően az összehasonlító alkotmányjog kurzusai általános problémák szerint rendszereznek, amelyeken belül alapvetően jogelméleti és jogtörténeti irodalommal dolgoznak." Csink-Schanda (2017) 17. o.

(PARLINE), a Velencei Bizottság 126. plenáris ülésén kiadott összefoglaló jelentését[20], esetenként az egyes nemzeti parlamentek honlapjain elérhető nyilvános dokumentumokat használtam.

Az egyes fejezetek fő mondanivalója pedig a HSz. és az új szabályozás hozta változások bemutatásával, azok összehasonlításával történik. Az összehasonlítást először elméleti síkon, territoriális jogösszehasonlítással végeztem el, majd gyakorlatból merített adatokkal, táblázatokkal, statisztikákkal tárom fel az összefüggéseket a T. Olvasó számára. A fejezeteket az adott témára vonatkozó összefoglaló megállapításaimmal zárom, melyek minden esetben tartalmazzák a gyakorlatból levont következtetésekeimet, értékelésemet, illetve esetlegesen a fejlesztés lehetőségeit.

Elsődleges kutatási módszerem a jogszabályok – Alaptörvény, Ogytv., HSz,, HHsz. – és egyéb tárgyi jogforrások szövegének elemzése. E kutatáshoz elsősorban magyar nyelvű szakirodalom áll rendelkezésemre, hiszen a téma magyarországi vonatkozású. A törvényalkotásra vonatkozó vizsgálat középpontjában a jogforrások módosításai állnak. Ennek megfelelően a feldolgozás során a temporális jogösszehasonlító módszertan nagyobb súlyt képez, mint a territoriális szemléletű, amelyet – a fentebb vázoltak szerint – a modellek azonosításánál alkalmazok.

A terepkutatáson kívül – amely szükségességét dolgozatom szempontjából a fentiekben már kifejtettem – „a nem beavatkozó kvalitatív, diszkurzív módszerek" másik tipikus formáját, a tartalomelemzést is alkalmazni kívánom, mivel a „jogrendszer működése nagyrészt az írásbeliségen alapul."[21]

Dolgozatom célja a HSz. és HHSz. rendelkezéseinek, a régi és az új szabályozás összehasonlítása, ezáltal a törvényalkotásra vonatkozó vizsgálat középpontjában a törvénymódosításai állnak, így mind a temporális, mind a territoriális jog összehasonlítást is alkalmazom.

Az empirikus kutatásban a leggyakrabban használt egyik módszer az interjúkészítés, melyet kutatásom során is alkalmaztam az e-megoldásokat bemutató fejezetben.

[20] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e
[21] Jakab – Menyhárd (2015) 128. o.

I.4. Alapvetés

I.4.1. A törvényalkotás – a törvény, mint jogforrás

A jogalkotás „a társadalmi kötelezés igényével lép fel,”[22] azzal a céllal, hogy emberi magatartásokat irányítson, szabályozzon, és a szabályozás által egy előre meghatározott társadalmi rendet, emberi magatartást realizáljon. „A jogalkotással tehát szabályoznak, vagyis a társadalmi magatartás előre rögzített minták szerinti átalakítását végzik el: a minta önálló formát hordoz és e formaiságban megragadhatóvá válik.”[23]

A törvényhozás szuverenitása a jogállamiság elengedhetetlen feltétele, mely abban ölt testet, hogy a törvényhozó testület nyilvánosság előtt, szabadon és függetlenül alakíthatja ki az akaratát. A modern parlamentarizmus manapság elképzelhetetlen a jogállamiság biztosítékaiként megjelenő garanciák nélkül.

Az egyes jogalkotási eljárások közül – alkotmányjogi és politikai – jelentőségénél fogva a törvényalkotási eljárás emelkedik ki. „A törvényhozás a politikai akaratképzés meghatározó, önálló és jogilag megragadható megjelenési formája.”[24] A törvényhozási eljárás során „jogalkotás-taktikai tekintetben markánsan jelenik meg a parlamenti politikai erőknek a vélemény- és akaratképzésben megnyilvánuló különbsége, és mindvégig érvényesül a nyilvánosság, amelyek döntő hatást gyakorolnak a törvényi tartalom keletkezésére.”[25]

A törvényhozás fogalmát többféleképpen meghatározhatjuk. A törvényhozás egyrészt jogalkotás – azaz jogi normák létrejöttének egyik módja és formája, amely absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányul. Egy olyan tudatos szabályozási tevékenység, amely a jövőre irányultan, eshetőlegesen bekövetkező esetekre tartalmaz előírásokat, és az érvényesítés igényével szabályoz bizonyos társadalmi magatartásokat. Továbbá értelmezhető szervezeti tevékenységként is, mely szerint a „modern demokráciákban a törvényhozás alatt az erre felhatalmazott és demokratikusan legitimált állami szerv, a parlament, illetve ennek a törvény létrehozására irányuló tevékenysége értendő.”[26]

A törvényhozási eljárás szűkebb és tágabb értelemben is meghatározható. Szűkebb értelemben a törvényhozási eljárás kizárólag az alkotmánynak megfelelő kompetenciarend keretében megvalósuló szervezett folyamatot öleli fel, tágabb értelemben azonban a

22 Drinóczi-Petrétei (2004) 75. o.
23 Drinóczi-Petrétei (2004) 75.o.
24 Drinóczi-Petrétei (2004) 77. o.
25 Drinóczi-Petrétei (2004) 204. o.
26 Petrétei (1997) 61. o.

problémamegoldás egészét: „a szabályozandó probléma jelentkezésétől az akaratképzésen át a döntésig a teljes politikai-társadalmi folyamatot jelenti”[27], az így létrejövő törvénnyel pedig az életviszonyok szabályozást nyernek, azaz garantálnak egy társadalmi folyamatot. A közhatalom gyakorlása (jogalkotás, azon belül törvényalkotás) tehát olyan döntés meghozatalát, illetve aktus kibocsátását jelenti, amellyel a jogalanyok egészét vagy egy meghatározott körét befolyásolja, érvénnyel kötelezi, és amelyek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe.[28]

A törvény szót a történeti fejlődés során különbözőképpen használták, a fogalma összetett:

- A törvény szó eredeti jelentése szokás (consuetudo), amit sokáig megőrződött a korai magyar nyelvhasználat.
- A törvény bizonyos értelemben hatalmat, a hatalom megnyilvánulását (potestas, iurisdictio) is jelenti. Ez arra vezethető vissza, hogy a törvényalkotás hatalmával felruházott szerv által kiadott jogszabályok az egész társadalomra érvényes, kikényszeríthető magatartásszabályok. A törvény lényege a hatalom; a törvény alkotása és érvényesítése a hatalom megnyilvánulásának az egyik formája.
- A törvény, mint „lex”. Ebben az értelemben a törvény a törvényhozásra feljogosított szerv által alkotott normát jelenti.
- A törvény. mint a jog (ius) szinonimája. A „lex” fogalmának a kifejezése mellett a törvény szó hosszú ideig a ius magyarítására szolgált.[29]

Petrétei József megkülönböztette a törvény formális és materiális fogalmát is:

A formális értelemben felfogott törvény minden olyan aktus, amely törvényi formában, a törvényhozásra feljogosított állami szerv által meghatározott eljárási szabályok betartásával, a törvényhozó szerv akaratnyilvánításával jön létre. A formális fogalom tehát a törvény formájára, megalkotására orientálódik. A materiális értelemben felfogott fogalom pedig tartalmi oldalról határozza meg a törvény fogalmát, így minden általános jogi normát ide sorol, tekintet nélkül a kibocsátójára.

Ez a dogmatikai megoldás Paul Labandtól (1833–1918) származik, aki a törvény fogalmát kettéosztotta, és megkülönböztetett formális és materiális értelemben törvényt. Ez alapján ma a [30]materiális értelemben vett törvényen azon normatív aktusokat értjük, amelyek ténylegesen

[27] Petrétei (1997) 62. o.
[28] Drinóczi-Petrétei (2004) 73.o.
[29] Petrétei (1998) 81-82. o.
[30] Jakab (2005) 117. o.

normatív rendelkezéseket tartalmaznak, formális értelemben vett törvényen pedig a parlament által kibocsátott extern normatív aktust értjük. „Ezek alapján végeredményben háromféle kategóriát különböztethetünk meg: 1. csak formális értelemben vett törvény (költségvetési törvény), 2. formális és materiális értelemben vett törvény (pl. a Btk.) és 3. csak materiális értelemben vett törvény (pl. egy normatív rendelkezéseket tartalmazó Kormány rendelet).”

A törvény alkotmányjogi értelemben vett fogalmát a mindenkori alkotmány adja meg, mivel a törvény - ebben az értelemben - a konkrét kormányzati rendszernek, berendezkedésnek és uralmi struktúrának van alárendelve. A törvény alkotmányjogi értelemben vett fogalmát a következőképpen határozhatjuk meg: „a törvény a megalkotására jogosult szerv — a parlament — által, az alkotmányjogilag előírt eljárás útján kibocsátott, szuverén döntés eredményeként létrejött normatív aktus.”[31]

A törvények kiemelt, elsődleges helyet foglalnak el a különböző országok jogforrási hierarchiában. Vezető helyének, garanciális jelentőségének meghatározása több követelményben ölt testet. Először is a törvények állnak a jogforrási hierarchia élén, a törvények a legmagasabb szintű jogforrások, azokkal más jogszabály nem lehet ellentétes. Ez a törvény kibocsátására jogosult szerv jellegéből és általános működési rendjéből vezethető le, mivel a jogállamiság feltételei között szerepel, hogy törvény kibocsátására kizárólag a népszuverenitás gyakorlására hivatott népképviseleti szerv jogosult, kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. „Az Országgyűlés a legfőbb népképviseleti szerv, amelynek összetétele – a választási rendszer közreműködésével – leképezi a társadalom politikai megosztottságát, s tagjai (a képviselők) testületileg gyakorolják a nép által rájuk átruházott közhatalmat.”[32] A törvény vezető szerepét a törvények elfogadottsága, legitimitása mellett még az is megalapozza, hogy a törvényalkotás során érvényesül leginkább a közvélemény betekintési lehetősége, azaz a nyilvánosság. Garanciális jelentőségű, hogy törvény kizárólag nyilvános eljárás eredményeképpen születhet. További követelmény, hogy az életviszonyokat elsődlegesen törvényi szinten kell szabályozni, minden más jogszabálynak visszavezethetőnek kell lennie törvényi felhatalmazásra.

Éppen ezért a törvény keletkezését, megalkotását szabályzó döntéshozatali folyamat szabályozása és stabilizálása kiemelkedően fontos, hiszen csak így lehet világos, kiszámítható, követhető törvényeket alkotni. „A politikai célok elérése érdekében hozott

[31] Petrétei (1998) 83. o.
[32] Smuk (2014) 102. o.

döntések a törvényi formán keresztül éppen ezért kapnak sajátos, eljárás általi legitimációt."[33]
A törvényhozó hatalomnak közjogi értelemben vannak korlátai, a korlátok közös jellemzője, hogy az alkotmány határozza meg őket.[34] A törvényhozó szervek tehát kötve vannak az alkotmányhoz, a törvényalkotás az alkotmány által konstituált hatalomgyakorlás. „A törvényhozó szerv és a törvényhozási eljárás alkotmányhoz kötöttsége következtében a törvények nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal, ennyiben tehát a törvényhozói akarat nem lehet korlátlan."[35] Ezen kívül a törvényhozó maga is állít korlátokat a saját jövőbeli tevékenységére vonatkozóan, például meghatározza, hogy a jövőben valamely életviszonyra vonatkozóan nem hoz törvényt, kijelöli a törvényhozási tárgyakat. A törvényhozási tárgyakról vallott felfogások a történelem során a különböző államokban eltérő módon alakultak.
Az angolszász vagy más néven kelseni felfogás alapján, amit egyszer már törvényi szinten szabályoztak, azt a jövőben is törvényi szinten kell szabályozni. Ez a felfogás tartalmát tekintve tág jogalkotási szabadságot biztosít a jogalkotó szervnek.
Az osztrák-német felfogás szerint törvényben kell szabályozni az állampolgárok szabadságát és tulajdonát érintő kérdéseket, ez a felfogás az állampolgárok jogaiból és kötelezettségeiből indul ki, itt jelentős szerepet játszik a törvényhozási tárgyak pontos lehatárolása.
A francia nézőpont szerint minden társadalmi viszonyt törvényben szükséges szabályozni, a rendelet pedig a törvények technikai végrehajtását szolgálják.[36]
Mindhárom felfogás meghatározza a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, melyeket kizárólag csak törvénnyel lehet szabályozni. Ebben az esetben a törvény végrehajtási rendeletei csupán technikai jellegűek, a törvény nem adhat felhatalmazást alacsonyabb szintű jogforrásnak részletes szabály kidolgozására. A hazai alkotmányjogi felfogás nem tesz világos különbséget az úgynevezett „általános" törvényhozási tárgyakés a kizárólagos törvényhozási tárgyak között. „A különböző források jellemzően minden törvényhozási tárgyat kizárólagos tárgyként kezelnek, noha nem lehet minden törvényi útra tartozó életviszonyt kizárólagos törvényhozási tárgynak tekinteni."[37] A magyar modellben a jogforrási hierarchia felfelé nyitott, az Országgyűlés bármit szabályozhat törvényi szinten, azonban a végrehajtó hatalom rendeletalkotási hatásköreinek védelmét a törvényalkotással szemben semmi nem biztosítja. Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII.17.) AB határozata ad iránymutatást a kizárólagos törvényhozási tárgykörök kapcsán felmerült fogalmi zavarra, mely kimondta, hogy

[33] Petrétei (1997) 62. o.
[34] Szente (2010) 296. o.
[35] Petrétei (1997) 68. o.
[36] Trócsányi-Schanda (2014) 59. o.
[37] Trócsányi-Schanda (2014) 59. o.

kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg, arról kizárólag az Alkotmány rendelkezhet, azaz kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó konzekvenciák akkor érvényesek, ha azokat maga az Alkotmány kívánja törvényi úton szabályozni. A törvényhozási tárgyköröket jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése nevesíti, miszerint „az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthatja meg."[38] Ezen kívül az Alaptörvény zárt taxációt tartalmaz a sarkalatos törvények körére vonatkozóan.
A törvények kiemelkedő és a fent vázolt, társadalmi-gazdasági befolyásoló, meghatározó szerepének szem előtt tartásával az alaptörvényben garanciákat alakítanak ki a törvények dominanciájának biztosítására. A legfontosabb garancia, hogy a törvényt az előírt jogrendben szükséges megalkotni. A törvényalkotási eljárásra vonatkozó szabályok egy részét az Alaptörvény, más részét a jogalkotásról szóló törvény, illetve a parlament belső szabályzatai, ügyrendje, továbbá a törvény előkészítésben közreműködő egyéb szereplők (pl. minisztériumok) ügyrendjei tartalmazzák. A törvény tartalmára vonatkozóan a jogállamiságból levezethető elvekből állítanak fel mellőzhetetlen követelményeket, melyeknek a célja, hogy a törvény biztosítsa a jogállamiság érvényesülését, elsősorban a jogbiztonságot és az igazságosságot. Fontos, hogy a törvény a „jövő szempontjából kívánt állapot elérése érdekében arányos és célszerű szabályozással alakítsa, fejlessze és rendezze a társadalmi együttélést, ezáltal is biztosítva a társadalmi békét és a szabadság megőrzését."[39] Az adott állam alkotmánybírósága, illetve alkotmánya további elveket, értékeket határozhat meg.

I.4.2. Törvényalkotás – minőségi jogalkotás: milyen a „jó" törvény, melyek a „jó" törvényalkotási eljárás mutatói?

A minőségi jogalkotás olyan „tartalmi és technikai feltételek vagy követelmények összessége –amelyeknek célja egy felmerülő szakpolitikai kérdés vagy probléma jogi eszközökkel történő hatékony, eredményes, működőképes, átlátható, elfogadható megoldása."[40] Drinóczi Tímea megfogalmazásában „a minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok

[38] Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés
[39] Petrétei (1997) 79. o.
[40] Orbán (2014) 62.o. 11. lábjegyzet

nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését."[41]

A minőségi jogalkotás kétféle módon is értelmezhető: tartalmi-kimeneti és eljárási oldalról. Eljárási oldalról tekintve a minőségi jogalkotás célja, hogy kifejezésre juttassa, egyúttal biztosítsa a többség akaratát, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása mellett, továbbá a jogalkotás során képes legyen az érdekek becsatornázására, azok megjelenítésére, előzetes, valamint utólagos hatásvizsgálatokat végezzen. Akkor tudunk eljárási értelemben minőségi jogalkotásról beszélni, ha elfogadjuk axiómaként azt, hogy megfelelő (demokratikus, jogállami) keretek hozzájárulnak a tartalmi értelemben vett minőségi jogalkotási termékek létrejöttéhez.[42,43] A törvényalkotás eljárási oldala formális és kvantitatív mutatókkal jól mérhető, hiszen e körben vizsgálható például a törvényalkotási eljárás hossza, a tárgyalásra fordított idő, Alkotmánybíróság által megsemmisített törvények száma, kivételes eljárásban tárgyalt törvények száma.

Azonban a kevésbé számszerűsíthető követelményeknek való megfelelés vizsgálata is több szempontból indokolt, a törvények és a törvényalkotás minőségére vonatkozó kvantitatív mutatók kiegészítésre szorulnak, méghozzá gyakran nem számszerűsíthető, és elsősorban a törvényalkotás folyamatára vonatkozó alkotmányos követelmények vizsgálatával például fegyelmi jogi szabályok elrettentő erejének vizsgálatával, obstrukció ellenes eszközök elemzésével.

A minőségi jogalkotás tartalmi oldala esetén arról beszélünk, hogy a minőségi jogalkotás nem csupán értékeket teremt olyan területeken, mint a pénzügyi piacok biztonsága vagy a versenyképesség, hanem képes hozzájárulni az állampolgárok életminőségének javításához, a munkahelyteremtéshez, a jólét biztosításához is. E tekintetben a minőségi jogalkotás eszközként alapvetően képes hozzájárulni a társadalmi-gazdasági igényeknek megfelelő, a versenyképességet és a közszolgáltatások jobb elérhetőségét biztosító rugalmas, költség-hatékony, egyszerű és átlátható szabályozók megteremtéséhez, a kormányzati stratégiai döntések hatékony és eredményes megvalósulását biztosító rendszer egyik legfontosabb eszköze is.[44] A tartalmi oldalon jelennek meg azok az elvárások is, amelyek ugyan a törvényalkotásban alapvető célként kerültek meghatározásra, mégis csupán elvi szinten

---

[41] Drinóczi (2010) 21.o.
[42] Lásd: Erdős-Szabó (2020) 161-165. o.
[43] Ahogyan Kukorelli István tömören rámutat: „A jó házszabály a jó döntések feltétele." Kukorelli (2010) 14. o.
[44] Magyar Közlöny Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt: A minőségi jogalkotás és az Integrált Jogalkotási Rendszer. https://www.mhk.hu/files/1_Minosegi_jogalkotas_es_az_IJR_cikkvegleges_v2.pdf. letöltés dátuma: 2020.11.05.

jelennek meg, azok nem mérhetők, tartalmi megítélésük pedig gyakran szubjektív például: a törvények igazságossága.

A törvények minősége és azok társadalmi viszonyokra gyakorolt hatása évszázadok óta a politikai gondolkodás egyik kulcskérdése. Platón a Törvények című dialógusában fejtette ki azt az elméletét, mely szerint a jól megalkotott törvények, illetve azok betartása a jó kormányzás biztosítékát jelentik. A törvények minősége ugyanis erős befolyással bír az állami, a politikai intézményekre, folyamatokra, és a társadalomra. Míg a politikai gondolkodás központi kérdése volt a törvényalkotás minősége, „a minőség fogalmának értelmezése a kurrens empirikus politika- és jogtudományban nem eredményezett olyan egységes kutatási irányzatot, mint ami például a törvényhozás szerkezete kapcsán kialakult."[45]

A jogalkotás, azon belül is a törvényalkotás minőségi mutatói között a szakirodalmak leggyakrabban a törvényhozási eljárás jogszabályi környezetét, az állam és kormányformákat jelölik meg. Drinóczi Tímea a következő definíciót alkotta meg: „a minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését."[46]

A definíció és a fejezetben kifejtettek alapján úgy gondolom akkor „jó" egy törvény, amennyiben az, az alábbi ismérveket magában foglalja. Véleményem szerint az ideális eset az, amikor a törvény az általa elérni kívánt akár rövid, akár hosszú távú, akár gazdasági, akár társadalmi cél elérésére alkalmas. Álláspontom szerint a törvénynek közpolitikai, társadalmi szempontból is elfogadhatónak kell lennie, az a törvény, melyet a közakarat nem fogad el, nem jó törvény, még ha eljárási szempontból jól is alkották meg. Egyetértek Drinóczi Tímea véleményével, miszerint a minőségi jogalkotásra alkotott definíciója tartalmazza azt a kritériumot is, hogy a törvény a „nyilvános előkészítésével, elfogadásával" segíti elő a cél elérését. Véleményem szerint fontos a jogalkotásban való társadalmi részvétel, amely a megfontolt, minőségi jogalkotást segíti, mivel az egyeztetésben érintettek gyakran tájékozottabbak, jellemzően szaktudással rendelkeznek, ezáltal jobban fel tudják mérni a bevezetni kívánt szabályozás esetleges problémáit, valamint a várható reakciókat. Nem mellesleg politikai szempontból fontos, hogy az érintettek a végrehajtás során támogatni vagy inkább akadályozni fogják a szabályozást. A „jó" törvény további ismérve álláspontom szerint a tartóssága, amely nem egyenlő a rugalmatlansággal. Az ideális törvény képes tartós

[45] Sebők-Gajduschek- Molnár (2020) 36. o.
[46] Drinóczi (2010) 21. o.

jogviszonyokat szabályozni, nem igényel gyakori, gyors, nagyirányú módosításokat, ugyanakkor kritérium a rugalmassága. Napjainkban gyorsan változó társadalmi hatásokra az ideális törvény kellő rugalmassággal képes reagálni, optimális esetben nem szükséges az egész törvényt alapjaiban újra írni, hanem csak bizonyos részeit módosítani, melyeket a társadalmi változások megkívánnak.

A „jó" törvény nem egyedi jogviszonyokat szabályoz, hanem a társadalom széles rétegét érinti. A törvény, mint jogszabály természete szerint nem egyedi, konkrét ügy eldöntését szolgálja, ezért véleményem szerint a törvény, mint jogforrás jellegét, valamint integritását súlyosan sérti az ilyen irányú törvényalkotás vagy törvény módosítás. „Ez nem csupán valamiféle jogelméleti elemzési szempont, hanem – elvileg – fontos alkotmányos követelmény, hiszen nyilvánvalóan sérti a hatalommegosztás elvét, ha az Országgyűlés törvénnyel intéz el egyedi ügyeket, másrészt az ilyen gyakorlat az egyéni jogvédelem indokolatlan korlátozásához, sőt, megszűnéséhez vezethet, mivel kizárja a hatékony rendesbírósági jogorvoslatot, sőt valóban az alkotmánybíróságit is."[47]

Továbbá az eljárási garanciák betartása is hozzájárul ahhoz, hogy tartalmilag „jó" törvény szülessen, mely alatt mind a tartalmi és technikai feltételek, követelmények összességét értem, legyenek azok akár anyagi jogi, akár eljárásjogi jellegűek.

A törvényhozási folyamat akkor ideális, ha a szabad, demokratikus akaratképzés, az átfogó nyilvánosság és átláthatóság, valamint a különböző érdekek optimális becsatornázása és kiegyenlítése jellemez.

A fentiek alapján meghatároztam az ideális törvényalkotási eljárás három ismérvét, célrendszerét: a parlament legyen vitaparlament, azaz demokratikus, működjön munkaparlamentként, azaz hatékonyan és gyorsan, valamint a jogállamiság megkívánja a szabályos, alkotmányos törvényalkotási eljárást. Disszertációm egyes fejezeteiben a három mutató – szabályosság, hatékonyság (munkaparlament), demokratikusság (vitaparlament) - alapján kívánom bemutatni a törvényalkotási eljárásban bekövetkezett változásokat. Az egyes mutatókon belül is megkülönböztethetjük azok tartalmi és eljárási oldalát.

A szabályosság tartalmi oldalához sorolhatjuk az elvi szinten megjelenő igazságosság, jogállamiság követelményét, az eljárási oldalhoz pedig a részletes, alkalmazható szabályokat.

A hatékonyság tartalmi oldalának részeként említhetjük az arányosság és célszerűség követelményének megjelenését, eljárási oldalon pedig szabályozási cél elérésére való alkalmasságot.

[47] Szente (2020) 14. o.

A demokrácia-elv a leginkább eljárási természetű, mely a fegyelmi jogi szabályokon, és az obstrukció ellenes intézkedéseken keresztül mérhető.
Az alábbi fejezetekben a három mutató elemeinek tartalmi oldalán megjelenő elveket, mint alapvetés ismertetem.

I.4.3. Szabályosság mutató elemeinek elméleti bemutatása

I.4.3.1. A jogállamiság – a jogalkotás

A jogállamiság lényegében a „szabályosság" mutató eredője, annak kiindulópontja.
A jogállam, a jogállamiság az alkotmányos berendezkedés egyik legfontosabb követelménye. A jogállam a legáltalánosabb értelemben a jog uralmát jelenti,[48] melynek alapfeltétele a demokratikus berendezkedés: az, hogy a közhatalom önkényesen, jogi szabályozásban megjelenő alap nélkül ne cselekedjék.
A modern, mai értelemben használt jogállamiság és alkotmányosság eszméjének létrejöttét a XVIII. századra tehetjük, ugyanakkor az elvi alapjainak kimunkálása még korábbra nyúlik vissza, és folyamatos fejlődést mutat. A felvilágosodás eszméinek térhódítása, valamint 'a liberalizmusnak az egyéni szabadságra és a társadalmi berendezkedésre vonatkozó koncepciója következtében – általános tendenciaként vált megfigyelhetővé az államhatalom, illetve az állami cselekvés joghoz kötése"[49], melynek célja az államhatalom korlátok közé szorítása, valamint az államhatalom kiszámíthatósága volt. A jogállamiság mai fogalmának kifejlődése azonban nem köthető egyetlen konkrét időponthoz, sem országhoz. „A jog és az állami hatalomgyakorlás korlátaira legalább három – megjelenési helye és megfogalmazása szerint – eltérő, következményeiben mégis hasonló újabb megoldás született, amelyek elemei megjelennek a mai jogállami paradigmában."[50]
Ezek az angol rule of law eszméje, melyközépkori eredetű, a német jogállam (Rechtsstaat), valamint a francia konstitucionalizmus, mely során az 1789. augusztus 26. napján elfogadott francia Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozatában pedig lefektetésre került az az alapkövetelmény, hogy a közhatalom cselekvési lehetőségeit, a közhatalom szerveit a jogszabályok határozzák meg.

[48] Smuk (2014) 58. o.
[49] Kondorosi (2007) 3. o.
[50] Varga (2015) 43. o.

A jogállam megfogalmazására, definiálására többen is kísérletet tettek. Wiener A. Imre definíciója szerint: a „jogállam mai felfogása magában foglalja a formális (a jogbiztonság) és a materiális (az igazságosság) elemet egyaránt. A jogállamban az állami hatalom megnyilvánulásai a törvényeken alapulnak és az igazságosság gondolatára épülnek. A jogbiztonság és az igazságosság általában harmóniában vannak egymással."[51]

Tóth Balázs az alábbi megfogalmazást adta: „Az alkotmányosság a törvények által korlátozott alkotmányos jogállam eszméjének egyik alapvető eleme. Az alkotmányos jogállamban a közjogi intézményrendszerben létrehozott alkotmányos korlátok tudják megakadályozni, hogy a demokrácia önmagát vagy a törvények, azaz a jog uralmát felszámolhassa."[52]

Király Tibor megfogalmazása alapján „a jogállam alapvető eleme a jogbiztonság követelménye és a jogi, intézményi és szervezeti rendszer, amely a jogállami működés biztosítéka, garanciája."[53]

Varga Zs. András a Mohl-féle jogállam fogalmat hangsúlyozza, mely álláspontja szerint a jogállamiságnak olyan értelmezést adott, mely máig hat. Mohl-féle jogállamfelfogás szerint „a jogállam nélkülözhetetlen összetevője annak biztosítása, hogy minden belátási képességgel rendelkező jogalany részt vegyen a közügyek vitelében (közhivatal-viselési és szavazati jog), vagyis a demokratikus legitimáció. Ehhez társulnak – szintén társadalmi követelményként – a garantált szabadságjogok, melyek közül a személyes szabadságot, a gondolat közlésének szabadságát, a szabad vallásgyakorlást, a helyváltoztatás szabadságát és az egyesülési szabadságot emeli ki."[54]

A különböző elméletek megítélésekor abban kell állást foglalnunk, hogy a jogállamiság fogalma milyen tartalmi értéket és milyen mértékben fejezzen ki. E szempont egy olyan skála lehetőségét ígéri, amelynek egyik végén materiális fogalom, másik végén pedig egy formális fogalom áll. A jogállam formális felfogása a jogszerűség elvét hangsúlyozza, és arra utal, hogy a jogalkotó szervek is alá vannak rendelve a jognak. Azonban ezen a szinten a jog módosításának az alkotmányosság keretein kívül nincsenek korlátai, a jogalkotó szabadon változtathatja meg a jogot. A skála következő szintjén az a nézet áll, amely alapján a jognak vannak olyan bizonyos minimális kritériumai – nyelvi megfogalmazás, közérthetőség – melyeket a jogalkotónak is figyelembe kell vennie a jog módosítása során. Egy jogállam felfogás akkor éri el a skála másik végét, azaz válik materiálissá, amikor tartalmilag is

[51] Wiener (2003) 28. o.
[52] Tóth (2004) 310. o.
[53] Király (2005) 240. o.
[54] Varga (2015) 56-57. o.

kijelölik azokat a határokat, amelyeket a jogalkotónak nem szabad átlépnie, illetve kijelölik azokat a mércéket, amelyeket pedig a jogalkotónak meg kell ugrania.[55]

Ezek alapján mondhatjuk, hogy általános jogállami követelmény, hogy a jogrendszer minden egyes része, a jogszabályok, a jogi rendelkezések közjogilag érvényesek legyenek, vagyis „a jogszabályok meghozatalára, elfogadására, kihirdetésére, a jogrendszerbe való beépülésre vonatkozó jogszabályi előírásokat maradéktalanul betartsák a jogalkotás során."[56]

Hazánkban az Alkotmánybíróság már fennállása óta foglalkozik a jogállamiság kérdéseivel. A 9/1992. (I. 30.) AB határozatban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében[57] foglaltakra kimondta, hogy az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. A jogállamiság elvét az Alkotmány további rendelkezései részletezik, azonban mivel ezek a szabályok sem töltik ki teljes mértékben az alapérték tartalmát, így az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata, hogy a jogállam fogalmát meghatározza.[58]

Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kimondta, hogy „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszerváltás azt jelenti, és jogi rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert." Az Alkotmánybíróság megállapításaiból látható, hogy a jogállamiság lényegi elemének az állami szervek alkotmányos működését, az Alkotmányban lefektetett szabályok maradéktalan betartásával alkotott új jogszabályokat tekinti. Ezt egészített ki a későbbiekben a szabadságjogok tiszteletben tartásával és védelmével, melyek a 36/1992. (VI.10.) AB határozat szerint a demokratikus jogállamiság feltétele.

Az állam intézményei révén közhatalmat gyakorol. A közhatalom gyakorlása azt jelenti, hogy az intézmények, szervezetek vagy mindenkire, vagy egy-egy csoportra, személyre kötelező döntést hozhatnak (jogot alkothatnak, illetve egyedi döntéseket hozhatnak), és e döntéseket az emberek, illetve szervezeteik kötelesek betartani, annak megfelelően cselekedni.

A közhatalom gyakorlása megnyilvánul a jogalkotásban is. „A jogalkotás egy tudatos szabályozó tevékenység, mivel tervezett célok elérése érdekében, általában jövőre irányulóan, lehetséges elképzelt esetekre megfogalmazottan előre, és az érvényesítés igényével szabályoz

[55] Szigeti-Takács (2004) 208-209. o.
[56] Smuk (2014) 59.o.
[57] Alkotmány 2. § (1) bekezdése: „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam."
[58] 9/1992. (I. 30.) AB határozat

bizonyos társadalmi magatartásokat, illetve az ezeket befolyásoló körülményeket."[59] A jogalkotás tervszerűen, tudományos módszerek alkalmazásával juttatja kifejezésre a hatalom gyakorlójának politikai szándékait és törekvéseit. A jogszabályokban ezek a törekvések, általánosságban – hiszen a jogszabályok a társadalom minden tagjára nézve kötelezőek – tartós, rögzített formában, kötelező normaként kerülnek kifejezésre.[60]

A jogalkotó szervek a jogalkotással a beavatkoznak a társadalmi-gazdasági folyamatokba, kihatással, befolyással vannak az emberek mindennapjaira. A jogalkotó szervek beavatkozásra irányuló joga azonban nem lehet korlátlan. A jogalkotók nem tehetik meg, hogy a „tényleges viszonyokat figyelmen kívül hagyva, tetszés szerinti szabályozást végezzenek, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben sújt joghátránnyal."[61] Minden állami aktus, beleértve a jogalkotást is, ami az állampolgári szabadságot érinti, igazolásra szorul. A demokratikus gyakorlat és a törvényhozás intézményrendszerének kialakítása, a hatalmi ágak megosztása, a fékek és ellensúlyok rendszere meghatározza az állami beavatkozás mértékét, továbbá kijelöli a jogalkotás cselekvési terét.[62]

A szabályosság tartalmi oldalán megjelenik bizonyos alkotmányossági kontroll is, hiszen az életnek számos olyan területe van – többek között az állampolgárok magánszférája – ami többé-kevésbé zárt világ, a törvényhozás nem szólhat bele.[63] „A törvényhozás tartalmi határai (…) szerint vannak egyfelől olyan életviszonyok, amelyek nem képezhetik a törvényalkotás tárgyát, másfelől pedig vannak olyan törvényhozási tárgyak, amelyeket a törvényhozó nem szabályozhat akárhogy, döntésének meg kell felelnie bizonyos tartalmi követelményeknek."[64]

A jogalkotó hatalomnak a szabályozandó társadalmi viszony rendeltetéséből és céljából kell kiindulnia egy jogszabály megalkotásakor, ellenkező esetben a joggal való visszaélés tilalmába ütközik. Jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősül, ha a jog a társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul.[65] További érvényességet felvető kérdés a kormányzás kérdése. Politikaelméleti közhely, hogy a kormányzás a saját jogrendszerén belül bizonyos mértékű autonómiával rendelkezik. Alkotmányjogi értelemben minden kormány felelős a hatályos törvények végrehajtásáért, azonban ez politikailag nem túl erős kontrollt jelent, mivel ezt elsősorban a saját parlamenti többsége ellenőrzi. A kormányok pedig jelentős

[59] Drinóczi-Petrétei (2004) 75.o.
[60] Drinóczi-Petrétei (2004) 76.o.
61 Drinóczi-Petrétei (2004) 74. o.
[62] Szente (2010) 296. o.
[63] Szente (2010) 297. o.
[64] Szente (2010) 297. o.
[65] Drinóczi-Petrétei (2004) 74. o.

szerepet kapnak a törvényalkotási eljárásban – törvény-előkészítés, törvénytervezet kidolgozása, törvény kezdeményezés – azonban az a tény, hogy a jogi változtatások a kormányzati cselekvés eszközei még nem kezdik ki a jogállamot, amennyiben a kormányzás során betartják a jog megalkotására, és alkalmazására vonatkozó garanciális szabályokat. „A formális törvényességen túl az alkotmánynak és az alkotmányosságnak való megfelelés olyan materiális momentum, amely elválasztja egymástól a jogállami minőségű kormányzást az azt megsértőtől."[66]

F. A. Hayek megfogalmazta, hogy a jogállamnak a kormányzó hatalom által előzetesen megállapított és nyilvánosságra hozott szabályokon kell alapulnia, amelyek biztosítják az állampolgároknak, hogy tisztában legyenek cselekedeteik jogi következményeivel, valamint a jogrenddel kalkulálva tervezhessék életüket.[67]

A Jat. rendelkezik a jogszabályok megalkotásának legfontosabb követelményeiről. A Jat-ban foglalt követelmények szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, továbbá megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. A jogszabályokkal szemben támasztott fontos követelmény, hogy a címzettek számára egyértelmű, értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, és a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.[68]

Összefoglalva a jogállamiság materiális és formai követelményeit, az alábbiakat mondhatjuk el a fentiekben részletezettek alapján. Formális értelemben vett jogállamiság kritériumai közé sorolhatjuk a jogbiztonság elvét, és az állami tevékenység joghoz kötöttségének követelményét. A materiális kritériumok a jogalkotásra és a jogalkalmazásra egyaránt vonatkozó tartalmi követelményeket fogalmazzák meg, például a jogrend alapjogi, alkotmányossági szabályait, kontrollját, az alapjogok katalógusát. A két fogalom nem választható el élesen egymástól és egymást feltételezik. Formális jogállamiság esetében a jogállami követelmények az egyén és a közigazgatás olyan rendjét jelenti, amelyben a

[66] Szigeti-Takács (2004) 220. o.
[67] Szigetit-Takács (2004) 250. o.
[68] Jat. II. fejezet A jogalkotás alapvető követelményei

közigazgatás megfelelő törvényes alap nélkül (ultra legem) vagy törvény ellenében (contra legem) nem avatkozhat be az egyén magánszférájába. Ennek értelmében érvénytelenné válik minden olyan állami tevékenység, amelynek nincs normatív alapja.[69]

I.4.3.2. A törvények igazságossága

A „szabályosság" mutató tartalmi elemei közé sorolom az igazságosságot, melyet annak egyéni megítélhetősége miatt a dolgozatomban nem vizsgálok, azonban az elméleti alapok lefektetése miatt szükségesnek találtam ennek ismertetését is. „Minden törvény és erkölcsi szabály visszavezethető egyre, az igazságosságra." idézve Goethe-től. „E mottót kiegészíthetjük az ókori és a középkori gondolkodás alapvető felismerésével, hogy a törvény irányítson és ne az ember. Ennek érdekében a kultúra megalapozza, kiváltja a mindennapi együttélés alkotmányi (erkölcsi-jogi) szabályozását, amely visszavezethető az igazságosságra. S megállapítható, hogy ez maga után vonja a közéleti rend megvalósítását a humánum érdekében."[70] Az ókori teológiában és filozófiában a jogot magából az igazságosságból, igazságérzetből eredeztették, „hiszen a iustitiából származtatták a iust. Így az igazságosság, mint jogi tartalom jelentkezik a római jogban."[71] Az igazságosság eszméjét elsőként Platón fogalmazta meg, az államtanában szervesen kapcsolódott az etika és a jog alkalmazása. Platón az igazságosság fogalmát a messzi múltból származónak vélte. „A fogalom lényege: kinek-kinek meg kell adni a magáét. Minden jogtalanság abban áll, hogy elveszik vagy megtagadják az embertől a sajátját, és hogy ez nem a szerencsétlenség következménye, hanem egy másik ember tette."[72] Platón a természeti törvényt az igazságosság kifejeződéseként fogalmazza meg. Platón szerint a igazságosság az állam (magyarázata szerint az állam maga a társadalom) erénye, amely azonos a boldogsággal. Megállapította, hogy az igazságos ember az, aki törvénytisztelő. Arisztotelész pedig ezt hangsúlyozta: „az igazságosság a legnagyobb erény, amelyben minden erény benne foglaltatik, tovább az igazságosság az, hogy mindenkinek meg kell adni azt, ami megilleti, ami kijár neki, amit megérdemel. Ily módon: az igazságosság olyan erény, amely szerint ki-ki megkapja a magáét, mégpedig a törvényeknek megfelelően."[73] Ezt követően Arisztotelész különbséget tesz a természet szerinti igazságosság és a pozitív jog igazságossága között. „A természet szerint az igazság a pozitív jog felett áll.

[69] Szigeti-Takács (2004) 252-253. o.
[70] Samu (2016) 1. o
[71] Samu (2016) 4. o.
[72] Farkas (2015) 4. o.
[73] Samu (2016) 4. o.

Az előbbi abszolút jog, az utóbbi partikuláris."[74] A fent idézett szerző szerint az igazságosság két legfontosabb fajtája az osztó és a kiegyenlítő igazságosság. A pozitív jog, azaz a törvény számára az igazságosság követelményként jelentkezik. „A törvényi szabályozást ezért mind az osztó, mind a kiegyenlítő igazságosság elvének megfelelően kell kialakítani."[75]

A kiegyenlítő igazságosság az egyének egymáshoz való viszonyát jelenti, azt, hogy az egyes személyek jogai és kötelességei a szolgáltatás és ellenszolgáltatás tekintetében arányban álljanak.

Az osztó igazságosság pedig „az egyének és a közösség viszonyában érvényesítendő és azt követeli meg, hogy a jogok és kötelességek a sajátos, eltérő viszonyoknak megfelelően kerüljenek kialakításra, azaz a jog az egyenlőket azonos módon, a nem egyenlőket az egyenlőtlenségnek megfelelően kezelje, így biztosítva a szabályozás igazságosságát."[76] A törvény előtti egyenlőségnek ez a formája általában nem teszi lehetővé azt, hogy az egyenlő helyzetben lévőket egyenlőtlenül kezeljék, de a törvényhozónak lehetősége van olyan szempontokat kialakítani, amelyek az egyenlőtlen kezelésre irányadóak. „Ezért a törvényi tartalomban érvényesíteni kell az előnyben részesítés elvét, különösen akkor, ha éppen a társadalmi-szociális egyenlőtlenségek igénylik a törvényi korrekciót. A fő követelmény azonban az, hogy a szempontválasztás nem lehet önkényes."[77]

A középkori filozófusok közül Szent Ágoston szeretném még megemlíteni. Sokan idézik Szent Ágoston tételét: „Mert számomra az igazságtalan törvény nem törvény."[78] Szent Ágoston filozófiájában fejtegeti, hogy a nép védelmére hozott törvények megalkotásában nem szabad semmilyen vágyakozásnak szerepet játszania, annak aki az igazságosságnak megfelelő törvényt alkot, minden vágyakozástól mentesen kell megalkotnia. Elmondja, hogyha „egy népnek jók az erkölcsei és jogszerető, továbbá buzgón ügyel a közjóra, és mindenki többre tartja a közösség ügyét a sajátjáénál, akkor nemde helyes, ha olyan törvényt kap, amelynek értelmében egy ilyen nép maga választhatja meg elöljáróit, akiken keresztül aztán saját dolgait, azaz az államügyeit irányíthatja."[79] Érdekes, hogy a mai közvetlen demokrácia intézménye, a népszuverenitás eszméje az igazságosságon keresztül már a középkori gondolkodóknál megjelent. Szent Ágoston arra is felhívja a figyelmünket, hogyha az előbb említett nép idővel mégis a magánügyeket helyezi a köz ügyei elé, a hagyja magát

[74] Samu (2016) 4. o.
[75] Petrétei (1997) 80. o.
[76] Petrétei (1997) 80. o.
[77] Drinóczi-Petrétei (2004) 150.o.
[78] Szent Ágoston (1997) 54. o.
[79] Szent Ágoston (1997) 57. o.

megvesztegetni, vagy a vezetést „elvetemült bűnösöknek” adja át, helyes lenne, ha a néptől elvennék a közvetlen választás általi hatalmat és ezt a tisztséget akár egyetlen embernek vagy néhány „jónak” a kezébe adná át.[80] Arra a kérdésre, hogy a jog csak akkor jog, ha igazságos csak történeti megközelítés alapján lehet válaszolni, „a történelmi fejlődés viszont azt bizonyítja, hogy a jog döntően tételes előírásokból áll, ám a konkrét szabályozó tevékenységben az adott kor követelményeit kifejező elvek, jogi értékek is jelen vannak.”[81] Axiómává vált a legfőbb következtetés: az államban a legfőbb erény az igazságosság, és ennek biztosítására a legfőbb eszköz a törvény, a modern viszonyokra vonatkoztatva az alkotmányosság.[82] A hatalomgyakorlás olyan formáját preferálták, amelyben a hatalom vezetőinek a törvényeknek való alárendeltsége érvényesül a közéleti rend keretében. Így a polgári átalakulás folyamatában és a radikális forradalmi törekvésekben előtérbe kerültek az igazságosságra épülő közéleti irányítás megalapozása, majd a népszuverenitás vált a polgári társadalmakban az alkotmányos szabályozás alapelvévé. A törvények egyre nagyobb jelentőséget kaptak, előtérbe kerültek a hatalmi-uralmi viszonyok önszabályozása, az alkotmányos keretek kiépülése és a parlament intézménye.[83] A népszuverenitás megtestesülésében eltérő súllyal jelentkeztek a közvetlen demokratikus és a képviseleti rendszer, a közjó érdekében lefektetett egyedi és alkotmányos értékek, normák, törvények honosodtak meg.[84]

I.4.3.3. A jogbiztonság követelménye

A jogbiztonság a szabályosság mutató tartalmi oldalán megjelenő, a jog eszméjéből levezethető követelmény. A jogbiztonság és a jogállamiság szorosan összekapcsolódó fogalom. A fent tárgyalt igazságosság érvényesülésének biztosítása a mai napig döntő jelentőségű a törvényalkotás folyamán, viszont a jogalkotó, és a jogalkotást befolyásoló szervek tevékenysége során nem jelenik meg olyan egzakt módon, mint a jogbiztonság követelménye. Az Alkotmánybíróság számtalan esetben állapított meg alkotmányellenességet arra hivatkozva, hogy az adott törvény szövegezése, bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság ezekben a határozataiban le is fektette jogbiztonságra vonatkozó követelményeket. Ilyen követelményként fogalmazta meg az

[80] Szent Ágoston (1997) 57. o.
[81] Samu-Szilágyi (1998) 266-267. o.
[82] Samu (2016) 6. o.
[83] Samu (2016) 4. o.
[84] Samu (2016) 4. o.

Alkotmánybíróság azt, hogy a jogalkotónak a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatároznia, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez.[85] Az Alkotmánybíróság a 11/1992. (III.5.) AB határozatában rámutatott arra, hogy a jogbiztonság az államtól és a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előreláthatóak legyenek. Továbbá a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.[86] Az Alkotmánybíróság szintén a 11/1992. (III.5.) AB határozatában fektette le azt is, hogy a jogbiztonság megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesedésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal történő korlátozását. A jogbiztonság elvéből következik, hogy a lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.[87] Az Alkotmánybíróság értelmezésében „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek a jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából."[88] Az Alkotmánybíróság a 145/2011. (XII.2.) AB határozatában lefektette az úgy nevezett érvényességi kritériumokat (közjogi érvényességi kellékek) is. Amennyiben ezek mindegyike nem teljesül maradéktalanul, úgy a jogszabály nem érvényes. [89]

I.4.4. A hatékonyság mutató természetének bemutatása

A parlamentek legjelentősebb funkciója a törvényalkotás. A modern parlamenti demokráciákban a törvényalkotás szakkérdés is, társadalmi igény a törvényalkotás tudományos megalapozottsága. A tudomány szerepe a modernizációban, a törvényekkel

[85] 39/1999. (XII.21.) AB határozat
[86] 11/1992. (III.5.) AB határozat
[87] 11/1992. (III.5.) AB határozat
[88] 29/1997. (IV.29.) AB határozat
[89] A 145/2011. (XII.2.) AB határozat szerint a közjogi érvényességi kritériumok a következők:
a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.
b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie.
c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának).
d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.

történő kormányzásban meghatározó, éppen ezért a törvényjavaslatok, törvénymódosítások kidolgozására rendszerint szakértők, kodifikátorok által történik, az egyes bizottságokban pedig megjelennek a törvény tárgyköréhez értő szakemberek is. Ezek a tényezők, melyek a hatékonyság – munkaparlent – mutatóhoz sorolhatók szoros összefüggésben állnak a parlament törvényalkotási funkciójával. A Velencei Bizottság állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a parlamenti jognak egyensúlyt kell teremtenie a jogalkotási folyamat hatékonysága és a parlamenti képviselők jogainak védelme között. Már a jogalkotás kezdeményezési szakaszát leíró szabályoknak elő kell segíteniük a parlamenti viták ésszerű előrehaladását a döntés felé, ugyanakkor lehetővé kell tenniük a képviselők jogainak gyakorlását is.[90]

A vitaparlamenttel ellentétben a munkaparlamentekben nem elsősorban a kormánypolitika megvitatása, parlamenti politikai vita, hanem „törvényhozó munka" zajlik. A munkaparlamentek „törvénygyárak", ahol a törvényjavaslatokról részletekbe menő egyeztetés zajlik, gyakran a parlamenten kívüli érdekszervezeteket, csoportokat is bevonva. „A kormány szilárd parlamenti többsége nem jelenti egyben a parlament pusztán formális „szentesítő", politikai legitimáló intézménnyé való „süllyedését"; a parlamentnek fontos befolyásoló szerepe marad a törvényhozás folyamatában."[91] A hatékonyság mutató (munkaparlament) tartalmi oldalát az alábbi követelményekkel, elvekkel írhatjuk le.

I.4.4.1. Arányosság és célszerűség követelménye

A hatékonyság mutató mögött meghúzódó meghatározó elv az arányosság és célszerűség követelménye. Ez a követelmény azt juttatja kifejezésre, hogy „a törvényi szabályozásban alkalmazott eszközök az elérendő szabályozási céllal arányban álljanak."[92] Ennek egyik feltétele, hogy az igénybe veendő eszköz alkalmas legyen a cél elérésére, a másik, hogy az eszköz cél arányban álljon egymással, azaz „a törvényben meghatározott beavatkozás mértéke és alkalmazott eszköze csak olyan terjedelmű lehet, amivel a szabályozási cél elérhető."[93] Túlzó eszközök igénybevétele tehát sérti az arányosság és célszerűség követelményét. A túlzó eszközök alkalmazását a törvényalkotó úgy tudja elkerülni, hogy mérlegeli, előzetesen megvizsgálja a szabályozás várható hatásait (előzetes, utólagos hatásvizsgálat) és a vizsgálatok eredményétől függően dönt az indokoltnak tűnő eszköz alkalmazhatóságáról.

---

[90] Velencei Bizottság összefoglaló jelentése https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e 12. o.
[91] Körösényi-Tóth-Török (2003) 468-469. o.
[92] Drinóczi-Petrétei (2004) 151.o.
93 Drinóczi-Petrétei (2004) 151.o.

I.4.4.2. Munkaparlament jelleget erősítő elvek, tényezők

A parlamenti kormányzati rendszerben nemcsak az ellenzék-többség megosztottság kiemelt jelentőségű, hanem az is, hogy ne csak politikailag, hanem szakmailag, lehetőség szerint szaktárgyak szerint is fragmentált legyen a parlamenti munkamegosztás. Fontos a belső szervezeti tagoltság (bizottságok) kialakítása, a szakmai apparátus megléte a törvényjavaslatok komplikáltsága és komplexitása miatt. „Ezért a parlament hatalomvesztésével szemben eredményt ígérő fegyver az ún. „specialistáknak", azaz azoknak a szakértő képviselőknek a léte, akik több parlamenti ciklus óta ugyanazoknak a kérdéseknek a szabályozásában vesznek részt mind a bizottsági, mind a frakciós munkában, továbbá az a munkamegosztás, amit a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során alkalmaznak."[94]

A parlamentnek széles körű döntési autonómiával kell rendelkeznie, ahhoz, hogy teljesíteni tudja a kormányzással összefüggő feladatait. Az alkotmány kijelöli a törvényhozó hatalom feladatait, kompetenciáit, egyúttal rendezi a törvényalkotási eljárást, azonban a parlament nem válhat csupán az alkotmány végrehajtójává mert az contra legem fejlődést eredményezne. Az alkotmány tartalmi és eljárási követelményeket állít fel a törvények alkotmányosságára vonatkozóan, azonban ezzel nem veszi el azt a lehetőséget a parlamenttől, hogy a törvény tartalmát és kibocsátásának szükségességét, időpontját a célszerűség és szakszerűség kritériumai alapján ítélje meg.

A szakmai tényezők megléte a munkaparlament-jelleg szempontjából azért is indokolt, mert ezek nélkül nem képzelhető el a törvényalkotás: a parlament képviselői akkor képesek megfelelő, komplex, ellentmondásmentes normákat alkotni, ha ezeket dogmatikailag, szakmailag is megfelelően megalapozták, kidolgozták. A szakmai és a politikai szempontoknak egymást kiegészítve kell működnie, az ideális törvényalkotási eljárásban.

I.4.5. A demokratikusság mutató természetének bemutatása

A vitaparlamentek jellemzője, hogy a kormány erős parlamenti többsége révén kontrollálja a törvényhozást. Politikai értelemben a végrehajtás és a törvényhozás elválasztása mintegy fikcióvá válik, mivel a kormány egyben a többségi parlamenti párt vezetéséből jött létre és a törvényhozás egészét kontrollálja. Ebben az esetben a kormány politikai egyensúlya nem a parlament egésze, hanem a parlamenti ellenzék. A parlamentarizmus lényege ebben az esetben a politikai vita, a kormánypolitika ellenzék részéről történő vitatása, bírálása. Egyik oldalon a kormánytöbbség biztosítja a kormányzáshoz szükséges törvények szentesítését, a

[94] Petrétei (1998) 75. o.

másik oldalon az ellenzék a kormánypolitika kritikájának terepe és – jó esetben – alternatív kormánypolitika felmutatásának helyszíne.[95] A demokratikusság (vitaparlament) mutató tartalmi oldalán az alábbi elvek jelennek meg.

I.4.5.1. Demokrácia-elv

Az európai államokban megtalálható a demokratikusság, a demokratikus társadalom elemeit, összetevőit az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésein keresztül határozta meg. A demokrácia elv lényege a francia alkotmány szerint: „a nép kormányzása, a nép által, a nép érdekében". [96] A Német Alkotmánybíróság 1952. október 23-i döntése szerint „demokratikus rend ott van, ahol megvalósul a jogállam, a nép önrendelkezési joga a többség akaratán nyugszik, a szabadság és egyenlőség elve alapján, az erőszakos és önkényes hatalomgyakorlást az Alkotmány kizárja."[97] Korábban a magyar Alkotmány rögzítette, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, jelenleg az Alaptörvény rögzíti Magyarországra vonatkozóan ezt az alapelvet.

A demokrácia elve azt jelenti, hogy a politikai hatalom a néptől származik – népfelség elvéből levezetve. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat megfogalmazta a demokratikus legitimáció elvét, mely azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlásának a népre visszavezethetőnek kell lennie, a közhatalom forrása a nép. A hatalomgyakorlásban a nép képviselői útján vagy közvetlenül vesz részt. így két fajtáját különböztethetjük meg. A demokratikus legitimáció közvetlen, ha a közhatalom gyakorlására vonatkozó felhatalmazás közvetlenül a néptől származik például polgármesterek esetében, és közvetett, ha a választás visszavezethető a néphez. Közvetett legitimációról beszélhetünk például a köztársasági elnök megválasztása esetén, mivel a parlament választja meg, amely a néptől kapta a felhatalmazást, tehát visszavezethető a felhatalmazás a népre.

A legitim hatalomgyakorlás alapja a demokrácia, amely magában foglalja a többségi elven alapuló kormányzást, a szabad választásokat és a különböző politikai pártok egymás mellett működését. A demokrácia-elv alapján a szabad választások biztosítják a parlamenti többség és a kisebbség újrarendeződésének lehetőségét, a korábbi ellenzék alkothatja későbbiekben a parlamenti többséget. A parlament vitaparlament jellege alapján a parlamenti kisebbségnek helyet kell kapnia a parlament szerveiben, a kisebbség részt vehet a parlamenti munka

[95] Körösényi-Tóth-Török (2003) 468-469. o.
[96] Franciaország Alkotmánya 2. cikk: https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur (letöltés dátuma: 2021.05.26.)
[97] Trócsányi-Schanda (2014) 40. o.

szervezésében, vezetésében. A parlamenti többség és kisebbség viszonylatában az együttműködésnek, és kölcsönös toleranciának kell érvényesülnie.[98] A Velencei Bizottság összefoglaló jelentésében hangsúlyozta, hogy mind a többségnek, mind az ellenzéknek ugyanazon közös és felelős elkötelezettség alapján kell cselekednie a polgárok és a közérdek iránt, akik a demokratikus hatalom legitim forrását jelentik. Ennek az elkötelezettségnek az első helyen kell állnia, felülmúlva minden politikai konfrontáció tétjét – bár az ilyen konfrontációk normálisak és nélkülözhetetlenek egy demokráciában.[99]

I.4.5.2. Pluralizmus elve

A pártok nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a modern demokráciákban, a pártok látják el a közvetítő feladatot a társadalom és az állam között.

Korábban az Alkotmány az általános rendelkezések között rögzítette a többpártrendszer követelményét: „A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában."[100] Az Alaptörvényünk is rögzíti, hogy a „pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak."[101]

Az Alkotmánybíróság a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatában megállapította, a parlamenti demokrácia alapja a politikai pártok választópolgári támogatottságért való versengése. A demokrácia egészséges működése nem képzelhető el a pártok politikai küzdelemben való esélyegyenlősége, valamint a politikai pluralizmus nélkül. Ennek viszont feltétele a pártok tevékenységére vonatkozó jogi keret azonossága. Az államnak ezért semlegesnek kell maradnia a politikai pártok küzdelmében, és a pártokra vonatkozó szabályozás megalkotása során köteles a pártokat egyenlőként kezelni, a politikai verseny feltételeit elfogulatlansággal kialakítani.

Az ellenzéki pártoknak éppúgy funkciója a politikai akaratképzésben való részvétel, mint a többi politikai pártnak. A parlamentek egyik jelentős funkciója a képviseleti, azaz

---

[98] Trócsányi-Schanda (2014) 29-31. o.
[99] Velencei Bizottság összefoglaló jelentése: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e 12. o.
[100] Magyarország Alkotmánya 3. § (1)-(2) bekezdés
[101] Alaptörvény Szabadság és felelősség rész, VIII. cikk (3) pontja

hagyományos parlamentáris képviseleti elvre épül, és demokratikus politikai képviseletet biztosít. A parlament a legnépesebb létszámú közjogi testület, a demokratikus hatalomgyakorlás pedig képviseleti jellegű, így ez a testület különös politikai jelentőséget és minőséget is képvisel.[102] A pártok, így az ellenzéki pártok is nélkülözhetetlen szerepet töltenek be a modern demokráciákban a képviseleti funkció betöltését illetően: az ellenzéki párt szerepet játszik abban, hogy a társadalom és a választópolgárok „nem győztes" része is úgy érezze, hogy részese az állami akaratképzési folyamatnak. A demokratikus hatalomgyakorlás elvéből fakadóan, az ellenzéknek készen kell állnia arra, hogy a hivatalban levő kormány helyébe lépjen, hiszen minden állami hatalom – a népszuverenitáson alapulva – a néptől nyerhető és csak korlátozott ideig gyakorolható.[103] Az ellenzéki jogok katalógusa az adott demokrácia fokmérője is egyben, az ellenzéki jogok biztosítása hozzájárul ahhoz, hogy az ellenzéki pártok betölthessék szerepüket a parlament képviseleti funkciója tekintetében.

I.4.5.3. Nyilvánosság

Alkotmányjogi értelemben a nyilvánosság a demokrácia és a népszuverenitás elvéből vezethető le.

A nyilvánosság garanciát jelent az állami szervek tevékenysége és működése átláthatóságának biztosítására, valamint az akaratképzési és döntési folyamat ellenőrizhetőségére. Ezek a tényezők vonatkoznak a törvényalkotásban közreműködő állami szervekre is, kiemelten a parlamentre. Az állami szervek, valamint a parlament kontrollja a döntési indokok, valamint a döntések nyilvánosságra hozatalán keresztül fontos tényező az eljárási garanciák betartásának szempontjából is, mivel az ellenzék a nyilvánosság alapján informálódik a kormánytöbbség tevékenységéről, és ezáltal képes teljesíteni a demokráciában nélkülözhetetlen funkcióit. A törvényalkotás nyilvánossága továbbá fontos garancia arra, hogy az érintettek, az állampolgárok a javasolt szabályozási tervezeket megismerhessék, cselekedeteik következményeit előre lássák. A nyilvánosság útján megismerhetővé válnak az egyes szabályozási szándékok, törekvések, alternatívák lehetséges következményei és az ezekhez kapcsolódó indítékok, ami segít a szabályozásban rejlő érdekek feltárásában is. A nyilvánosságnak jelentős kontrollfunkciója is van, mert a nyilvánosság ellenőrizhetővé teszi a törvényalkotást, ezáltal növeli annak demokratizmusát, egyúttal lehetőséget biztosít a

[102] Smuk (2018a) [7]
[103] Smuk (2018) 45-46. o.

szükséges korrekciók elvégzésére is, ellenőrizhetőbbé teszi a különböző érdekek mozgását és egyeztetését.[104]

[104] Petrétei (1998) 129-131. o.

II. Szabályosság mutató részletes ismertetése

II.1. A parlamenti jog természete és forrásai

Véleményem szerint a törvényhozás, mint folyamat változásainak vizsgálata során az arra vonatkozó keretszabályok (parlamenti jog és forrásai), illetve a folyamatot működtető intézményrendszer változásainak bemutatásától nem lehet eltekinteni, ezért az alábbiakban ezek bemutatására teszek kísérletet.

Az angol „parlint", a francia „parler", az olasz „parlare" kifejezés eredetileg megbeszélést, vitát jelentett, a parlament kifejezés pedig a latin eredetű, „parliamentum" szóból ered. A parlamentet, mint intézményt, a középkori Angliában a törvényhozásban közreműködő szervezetként, Franciaországban bíróságként tartották nyilván. Majd a polgári forradalmakat követően kezdték el a törvényhozó szerveket parlamentnek nevezni.[105]

A világ országainak közös jellemzője, hogy nem működhetnek törvényhozó hatalom, azaz parlament nélkül, így jellemzően még a diktatórikus berendezkedésű országok is valamilyen formában „látszat parlamentet" működtetnek.

A parlamenti jog a közjog része, ezen belül az alkotmányjog tudománya foglalkozik kiemelten a parlamenttel, a parlamenti jogot az alkotmányjogon belüli önálló tudományterületnek tartja számos szerző. Thomas Jefferson elnökké választását megelőzően használta először a parlamenti jog kifejezést. „Jefferson a parlamenti jog forrásai között jelölte meg az Alkotmányt, a kamarák által elfogadott szabályokat (házszabályok), valamint a szokásjog által elfogadott szabályokat. Jefferson a szokásjogi szabályok alatt a brit parlament által elfogadott szabályokat értette és azokat próbálta átültetni az amerikai parlament gyakorlatába."[106]

A magyar alkotmányjogi szakirodalom már a 19. században használta a parlamenti jog kifejezést, azonban 1949 és 1989 közötti időszakban az Országgyűlés formális működése miatt a törvényhozó szerv háttérbe szorult, a parlamentarizmus csupán papíron létezett. Majd a rendszerváltást követően a parlament ismét a politikai élet központi fórumává vált.

A parlamenti jog fogalmát tágabb és szűkebb értelemben is meghatározhatjuk. Tágabb értelemben a parlamenti jog „a parlament alkotmányos pozíciójával, funkcióival, hatáskörével, szervezetével, működésével, létrejöttével és a képviselők jogállásával kapcsolatos jogforrások összessége."[107] Kukorelli István meghatározása alapján a tágabb

[105] Mezey-Szente (2003) 318.o.
[106] Trócsányi-Schanda (2014) 116. o.
[107] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 226. o.

értelemben vett parlamenti jog magában foglalja az alkotmányt, a házszabályt, a választójogi törvényt, valamint a képviselők jogállásáról és az összeférhetetlenségükről szóló törvényeket. A szűkebb értelemben vett parlamenti jogba a parlamenti szervek állásfoglalásait, határozatait, a precedenseket, a parlamenti illemszabályokat soroljuk. A parlamenti joghoz tartozik továbbá a parlament külső ellenőrző szerveire vonatkozó joganyag is, így az Állami Számvevőszékre, az ombudsmanra vonatkozó joganyag.

A parlamenti jog forrásait szokás megkülönböztetni írott és íratlan jogforrások szempontjából is. Írott jogforrások közé sorolhatjuk az alkotmányt, a törvényeket és a házszabályt, azonban fontos hangsúlyozni, hogy az élő jogforrások köre jóval szélesebb az imént felsorolt írott jogi normák körénél. A parlamenti jogban kiemelt szerepe van a precedenseknek, a szokásoknak, a konvencióknak.

Szente Zoltán a parlamenti jogot a következőképpen határozta meg: „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását.”[108]

A világ államaiban az alkotmányok tartalmazzák a parlament funkciójára, feladat- és hatáskörére, valamint a függetlenségre vonatkozó legfontosabb szabályokat, melyeknek garanciális jelentősége van. Az alkotmányok rendelkezései tartalmazzák azokat a legfontosabb elveket, melyek garantálják a demokratikus döntéshozatalt, a többségi elvet, valamint a kisebbség jogainak védelmét. Az alkotmány szintű normákban kerültek lefektetésre a törvényhozás demokratikus működéséhez, a parlament szükséges szabályok.

Az alkotmányokban lefektetett garanciális jelentőségű szabályokat pedig a törvények teljesítik ki. „Az ilyen törvények sajátossága abban áll, hogy általuk a parlament lényegében saját viszonyait szabályozza,”[109] hiszen a parlamenti jog olyan tárgyait is szabályozza, melyek nem csak a parlamenti tagokra terjednek ki. Például a képviselők mentelmi jogával kapcsolatos szabályozás magával hozza azokat az eljárási korlátokat, melyeket a parlamenten kívüli szereplőknek, nevezetesen például büntető eljárást lefolytató hatóságnak is tiszteletben kell tartania.

Kiemelkedő jelentőségűek a parlamenti jog forrásai közül a házszabályok, ügyrendek, mivel ezek a parlament saját szervezetére és működésére vonatkozó normákat foglalják össze. A házszabályoknak kétféle értelmezését határolhatjuk el, megkülönböztetünk materiális és formális értelemben vett házszabályt.

[108] Szente (2010) 27. o.
[109] Szente (2010.) 28. o.

A materiális értelemben vett házszabály kizárólag azokat a normákat tartalmazza, amelyek a parlamentekre vonatkozó ügymenetet szabályozzák. Az ügymenetre vonatkozó előírások között találjuk a parlament megalakulására, összehívására, az ügyek előkészítésére, tárgyalására, szavazásra, valamint a parlament és más egyéb szereplők közötti viszonyokra vonatkozó szabályzásokat.

A formális értelemben vett házszabály parlamenti ügyrendi kódexként funkcionál, általános jelleggel tartalmazza a törvényhozásra vonatkozó szabályokat.[110] Tekintettel arra, hogy a házszabályok számos olyan rendelkezést tartalmazhatnak, amelyek a parlamenten kívül álló személyeket, szervezeteket is érinthet, - vagy ugyan a parlamenti tagokra vonatkozik, mégis hatásuk túlmutat a parlamenten – ezért törvényi felhatalmazáson szoktak alapulni.

A házszabályok történeti típusát tekintve három fajtát különböztethetjük meg: angol, svéd és francia modell. Az angol parlament, a házszabálynak megfelelő szabályzatait „*Standing Orders*" határozati formában fogadja el. Az elfogadására, módosítására vonatkozó szabályok tekintetében rugalmas, hiszen ezekhez egyszerű többség szükséges. Ennek ellenére a történelmi hagyományok folytán az angol házszabály tartalmát tekintve állandó, legrégebbi szabályai 1707-ből származnak. Az angol rendszerre jellemző továbbá, hogy az alsóház működéséről úgynevezett Sessional Orders, azaz egy ülésszakra szóló előírások, precedensek is rendelkeznek.

A svéd típus szerint törvényi formában kell elfogadni a házszabályt. Ezt a közjogi gyakorlatot követi Spanyolország, Csehország. A legelterjedtebb típus az európai országokban a francia modell, mely szerint a parlament saját határozatával alkotja meg a házszabályát, melyekhez általában a parlamenti tagok abszolút többségének szavazata szükséges. A francia modell alapján a parlament az alkotmányozó hatalomtól eredeztetett parlamenti önkormányzati elv alapján határozza meg a házszabály alkotás jogát. Ehhez képest a svéd modellben megjelenő felfogás között az a különbség, hogy a parlament autonómiájára tekintettel, más szerv közreműködése nélkül szabályozhatja saját szervezetét, alakíthatja ki működési szabályait.[111]

Ahogy a fentiekben kifejtettem a parlamenti jog sajátossága az íratlan jogforrások jelentősége, melyek alatt a precedenseket, a konvenciókat, a szokásokat értjük. A parlamentarizmus kezdeti időszakában valamennyi országban meghatározó szerepet kaptak ezek az eszközök, azonban a mai parlament sem tudja őket nélkülözni. Az eszközök közös jellemzője, hogy nem jelennek meg az írott jogforrásokban, gyakran a házszabály értelmezése vagy a parlamenti gyakorlat hozza őket létre. Szente Zoltán a precedens és a konvenció alábbi meghatározását

[110] Szente (2010) 31-33. o.
[111] Szente (2010) 28-32. o.

fogalmazta meg: „a precedens a parlament valamely konkrét ügyben való olyan eljárását, megoldását vagy döntését jelenti, amelyet a törvényhozás később hasonló körülmények esetén irányadónak, követésre alkalmasnak tart. Parlamenti konvencióról akkor beszélhetünk, ha valamely precedens követése a törvényhozás által elismert gyakorlattá válik, azaz a parlamenti jog részének tekintik, mely hasonló esetekben szabályként működik."[112]

Végül a parlamenti szokásjogot kell megemlíteni, amelyet a jogszokások, precedensek és konvenciók összessége adja. A parlamenti szokásjog szerepe secunder legem és preater legem, azaz az írott jogot kiegészítő. Fontos kritérium, hogy nem lehet ellentétes az írott joggal.

Ezekből a tényezőkből, sajátosságokból következik, hogy a parlamenti jogot, úgynevezett „puha jogként" szokás definiálni, ami arra utal, hogy egyes részei nem feltétlenül koherensek, bizonyos szabályok megsértése nem jár feltétlenül szankcióval, valamint az egyes nemzetek parlamenti jogai különböző sajátosságokat hordoznak. Továbbá a parlamenti jog bizonyos területei bonyolultságuk, ritkaságuk miatt kevésbé szabályozhatók, például a parlamenti fegyelmi jogra vonatkozó szabályok sok esetben eseti mérlegelést, döntést igényelnek.

II.1.1. A hazai, írott parlamenti jogforrásokban bekövetkezett változások

A parlament törvényalkotási funkciójára fókuszálva, a szűkebb értelemben vett parlamenti jog forrásai közül az alkotmány és a házszabály változásait mutatom be, tekintettel arra, hogy ezek adják meg kutatásom további részének keretét, hiszen vizsgálatom az írott jogforrások változásaira épül.

II.1.1.1. Az alkotmány változásai

Az Alkotmány változásai az évek során több esetben is érintették a törvényalkotási eljárásra vonatkozó szabályokat. Az Alkotmány 1990. évi módosításával[113] megszüntetésre kerültek az alkotmányerejű törvények, melynek felszámolása lehetőséget biztosított a kormányoldalnak arra, hogy a ellenzéki közreműködés nélkül kormányozzon, mivel korábban ezek elfogadásukhoz rendkívül széles, az összes képviselő kétharmadának szavazatára volt szükség. Az Alkotmány ezt követően hozta létre az úgynevezett kétharmados törvényeket, melyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség (ez az intézmény 2011. december 31-ig fennmaradt). Ezt követően az 1997. évi LIX.

[112] Szente (2010) 33. o.
[113] A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény

törvény az Alkotmány szövegébe beemelte az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó részletes szabályokat. „A parlament egyik legfontosabb közjogi korlátja, a közvetlen demokrácia ezen „megregulázása" kétségkívül a parlamenti jogalkotás mozgásterének növelésével járt – beszédes, hogy az alkotmányozó az országgyűlésről szóló fejezetben a parlament hatásköréhez képest fogalmazta meg a fontosabb kérdéseket."[114]

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény az Alkotmánybíróság feladat és hatáskörét alakította át a közpénzek területét érintően. A módosítás a jogalkotás egyik legfontosabb, egyben legkényesebb terrénumában szűkítette le az alkotmányossági kontrollhoz való hozzáférést. Ezáltal a minőségi jogalkotás egyik fontos garanciájaként értelmezhető szűrőt veszített el a külső törvényalkotási eljárás.

Ezt követően lépett hatályba az Alaptörvény, mely az Alkotmánynál részletesebben tárgyalja az előzetes normakontrollra vonatkozó szabályokat, valamint megszüntette az actio popularist, bevezette a „valódi" alkotmányjogi panaszt, továbbá megerősítette a képviseleti demokráciát. Jelentős változás, hogy az Alaptörvény az Alkotmánytól eltérően szabályozza a minősített törvényalkotási tárgyköröket, ugyanis gazdaságpolitikai és költségvetési tárgyú kérdéseket sarkalatos tárgykörbe utal. Az Alaptörvény lényeges nóvuma a nemzetiségeknek a parlament munkájában való részvétele alkotmányi szinten történő tételezése. Az Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy „a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg." Az Alaptörvény az úgynevezett kétharmados törvények helyett egy új kategóriát teremtett sarkalatos törvények elnevezéssel. Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazat szükséges", mely megegyezik a kétharmados törvények elfogadásával.

A 2013. április 1-jén hatályba lépett, Alaptörvény negyedik módosítása hozott még olyan változásokat, amelyek a törvényalkotási eljáráshoz is kapcsolódnak. A negyedik alaptörvény-módosítással a házelnök rendészeti és fegyelmi jogkörét alkotmányi szinten is megerősítették. Ezenkívül módosult az Országgyűlés önszabályozása jogára vonatkozó része, mely kapcsán az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy „az Országgyűlés a jelen lévő

[114] Sebők-Gajduschek-Molnár (2020) 167. o.

országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét". Továbbá a korábbi „Házszabály" szövegrészt „házszabályi rendelkezésekre" cserélték.
A hetedik alaptörvény-módosítás a jogértelmezésre vonatkozó alaptörvényi tételt egészítette ki, melynek eredményeképpen az Alaptörvény 28. cikke kimondja, hogy „a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni."

II.1.1.2. A Házszabály és annak változásai

„A parlamenti jog forrásai között kiemelkedő jelentősége van a házszabályoknak. A házszabály azon előírások gyűjteménye, amelyeket a parlament saját szervezeti és működési rendjének szabályozására alkot."[115]
Az, hogy az Országgyűlés saját működésére vonatkozóan maga alkothatja meg a szabályokat, a parlament autonómiájából fakad, hiszen az Országgyűlés az állami szuverenitás legfőbb letéteményese, valamint a törvényalkotás monopóliumát élvezi. „E működési normák már létüknél fogva is kifejezik a parlament önállóságát, hiszen megalkotásukra egyedüliként maga a parlament jogosult (…) ezen ügyrendi rendelkezések az Országgyűlés szuverenitásának érvényesülését, a népképviseleti szerv befolyástól mentes, hatékony és demokratikus működését biztosítják, körülhatárolva közjogi mozgásterének terjedelmét is.[116] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése tartalmazza az Országgyűlés önszabályozásának jogát: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét." „Az országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmánysértés esetén avatkozhat be."[117]Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „Az Országgyűlés tehát minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső

[115] Szente (2010) 28. o.
[116] Dukán-Vajda (2018) 175.o.
[117] Erdős (2016) 216. o.

szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel."

A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatában pedig ezt megerősítve kimondta, hogy az Országgyűlés önszabályozási autonómiája Alaptörvény által védett hatáskör, melybe az Alkotmánybíróság is csak nagyon súlyos érvek alapján, alkotmánysértés esetén léphet fel. „A parlamenti sui generis – részben normatív, részben egyedi, jogalkalmazó jellegű – forrásainak jelentős része sem korábban, sem jelenleg nem esett alkotmányossági kontroll alá. Ez bizonyos szempontból mulasztásként is felfogható (…) a közvetlen alkotmányjogi panasz parlamenti joghoz kapcsolódó gyakorlata és lehetőségei rámutatnak arra is, hogy az Alkotmánybíróság hatalommegosztási rendszerben elfoglalt helyét érdemben befolyásoló hatáskörét képezi az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás, mivel jelenleg ez az egyetlen olyan alkotmánybírósági hatáskör, amelyen keresztül a törvényhozó hatalmi ág belső – de az ellenzéki jogokra tekintettel alkotmányos jelentőségű – viszonyai alkotmányos szempontú vizsgálat alá vonhatók. Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közti közjogi kapcsolatot – és a parlamenti autonómia határait – is érinti a közvetlen alkotmányjogi panasz, s e viszony alakításában, elsősorban a befogadási szűrők értelmezésén keresztül, az Alkotmánybíróságra nagy szerep hárul."[118]

A házszabály az évtizedek során számtalan változáson ment keresztül. Az 1848-ban lefektetett alapelvekhez képest, a történelem viharai során nem egyszer alapjaiban változtatták meg, 1990-ig harminchét különböző dokumentumban foglalták össze a parlament működésének szabályait.[119]

A rendszerváltáskor csak a többpárti parlament működéséhez szükséges alapvető módosításokat vezették át az "örökölt" Házszabályon, például az alakuló ülésre és a frakcióalakításra vonatkozó szabályokat alkották meg. Az első ciklusban történtek ugyan kísérletek egy új, átfogó szabályozás kidolgozására, de végül a tárgyalások nem vezettek eredményre. „A Házszabály az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából fakadóan a parlamenti autonómia egyik jelképes intézménye, és feladata, hogy a parlamenti funkciók gyakorlására működőképes, kiszámítható szabályokat állítson a politikai szereplők elé. Ennek alapvetően eleget tett az 1994-es Házszabály, noha jó néhány politikai feszültség megoldására nem tudott egyértelmű megoldást kínálni."[120]

[118] Erdős (2019a) 228. o.
[119] Dukán-Vajda (2018) 177.o.
[120] Smuk (2012) 3. o.

Az 1994-es alakuló ülést követően, feszített ütemű tárgyalások eredményeként egy korszerű, a parlamentáris demokrácia működését segítő normaszöveg készült. Az akkori kormánytöbbség bár önállóan is rendelkezett a Házszabály elfogadásához szükséges többséggel, ennek ellenére konszenzusra törekedett a tárgyalásokon. Ennek eredményeként több, a kisebbségi jogokat védő garancia került be a normaszövegbe.[121]

1997-ben sor került a Házszabály részleges módosítására. Ennek során – az ellenzék tiltakozása ellenére – pl. módosították a napirend előtti felszólalásokhoz kapcsolódó reagálások sokszor parttalan, és az ülés tervezését megnehezítő rendszerét. Addig a napirend előtti felszólalásokra a kormány tagján kívül mindegyik frakcióvezető és az érintett bizottság elnöke, míg 1997-től már csak a kormány képviselője válaszolhat.

1997 után több kísérlet történt a Házszabály átfogó, az időközben felmerült problémákat orvosoló módosítására, de ezek a kísérletek nem jártak teljes sikerrel, csupán részeredmények voltak. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás megkövetelte változtatásokra időben sor került, így megszülettek az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárás szabályai. Szintén ilyen részeredmény a nyilvánosság szélesítésére vonatkozó szabályozás, amely a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek interneten történő közzétételéről rendelkezik, továbbá a titokvédelemmel összefüggő kérdések rendezése is, a szükséges garanciák megteremtésével.[122]

1998-tól kezdődően 2012-ig három olyan alkotmánybírósági határozat született, amely jogalkotási kötelezettséget rótt az Országgyűlésre.[123] „E feladatok végrehajtása igen lassú ütemben folyt. A 2002-2006-os ciklusban ötpárti konszenzussal nyújtották be a Házszabály módosítására vonatkozó javaslatot, a parlamenti tárgyalása során azonban – az elfogadását akadályozó – neuralgikus ponttá vált a beszédidő, a felszólalási időkeret kérdése. Így a 2002-2006-os ciklus anélkül zárult, hogy akár egyetlen, a Házszabállyal összefüggő jogalkotási kötelezettségének eleget tett volna az Országgyűlés. A 2006-ban induló új ciklusban újra napirendre került a Házszabály-módosítás. Előrelépés volt, hogy e munkálatok nyomán 2007 decemberében ötpárti egyetértéssel sor került a Házszabály módosítására. Ez a módosítás rendezte a frakcióalakítást, a függetlenek helyzetét, a bizottságok megalakulásának szabályait és a beszédidő szabályait a plenáris ülésen."[124]

[121] https://www.parlament.hu/fotitkar/hazszab_regi/bev_hszab.htm#_Toc190677767
[122] https://www.parlament.hu/fotitkar/hazszab_regi/bev_hszab.htm#_Toc190677767
[123] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, 4/1999. (III. 31.) AB határozat, 12/2006. (IV. 24.) AB határozat
[124] https://www.parlament.hu/fotitkar/hazszab_regi/bev_hszab.htm#_Toc190677767

2011-ben az Országgyűlés egy kisebb és egy jelentősebb Házszabály-módosítást fogadott el. Az előbbi a napirend előtti felszólalás korlátozó szabályát oldotta fel, az utóbbi egy gyorsított törvényhozási eljárást vezetett be (sürgős kivételes eljárás), melyre a későbbiek során még részletesen kitérek.

Az Alaptörvény elfogadását követően bekövetkezett közjogi változásokra tekintettel megalkotásra került az Ogytv. Ekkor a házszabály felülvizsgálatára még nem került sor, az csak 2014. évben a Határozati Házszabály elfogadásával valósult meg, amely jelentős újításokat tartalmazott. „Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) érintette az 5. cikk parlamenti jog jogforrásaira utaló valamennyi részét: a módosítás előtt „nagybetűs" Házszabályról szólt az Alaptörvény, jelenleg „házszabályi rendelkezésekről" olvashatunk benne. (…) Egy, az Országgyűlés működéséről szóló törvény megalkotása a meglévő Házszabály mellé az Alaptörvény negyedik módosítása előtt nem volt levezethető az Alaptörvényből, sőt sokkal inkább amellett lehetett érvelni, hogy a házszabályi rendelkezések – néhány alapvető jellegű intézmény alkotmányi szintű tételezését leszámítva – egy jogforrásban jelenjenek meg. A törvényi szabályozás mellett szól ugyanakkor – például az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatra tekintettel – az, hogy a parlamenti működés Országgyűléshez nem kapcsolódó jogalanyokat is érint, akikre nézve a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem megfelelő szintű jogforrás.[125]

A Határozati Házszabály újításai, a célkitűzései között szerepelt többek között az Országgyűlés hatékony döntéshozatalának biztosítása, a törvényalkotási eljárás újra szabályozása, a végrehajtó hatalom ellenőrzését biztosító parlamenti eszközök megőrzése, a gyorsított eljárások alkalmazásának korlátozása. A törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozóan a HHSz. általános és különös szabályok szerint tárgyalt javaslatokat különböztet meg. A törvényjavaslatok tárgyalásának különös és általános szabályai közötti alapvető különbséget a törvényjavaslatok tárgyalási idejére gyakorolt hatásuk alapján tehetünk. Ennek megfelelően beszélhetünk a törvényalkotási eljárást „lassító" illetve az eljárást „gyorsító" különös szabályokról.

II.1.1.3. A Házszabály „kettősségéről"

A házszabály a parlamenti autonómia egyik kiemelkedő dokumentuma, feladata, hogy biztosítsa a parlamenti funkciók hatékony, kiszámítható működését. A reformok alatt azonban a korábban házszabályban szabályozott egyes részek törvényi jogforrási szintre kerültek,

[125] Erdős (2016) 71. o.

továbbá egységes törvénybe foglaltak korábban külön-külön jogszabályban szabályozott tárgyköröket. „Egyes kérdéskörök sarkalatos törvényre utalása az Alaptörvényben már felvetette a kérdést, hogy a Házszabály jogforrási jellegét illetően indokolt-e a normatív határozati formához ragaszkodás (…) az Alaptörvény noha nem rendelkezik arról, hogy a Házszabálynak határozatnak vagy sarkalatos törvénynek kell lennie, ám csak egy megoldás kínálkozik. A Házszabály egyszerű törvényi formát nem ölthet, hiszen kétharmaddal kell elfogadni, ugyanakkor explicit meghatározás hiányában sarkalatos tárgynak sem minősül."[126]
Így jutunk el oda, hogy a Házszabály tehát határozati forma, valamint tudnunk kell, hogy az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályokat több szinten találjuk meg: Alaptörvényben, sarkalatos törvényekben és a házszabályban.
Az Ogytv. a preambulumában utal arra, hogy a korábban kizárólag a házszabályban szabályozott rendelkezéseket megbontja: törvényi és határozati házszabályok léteznek együttesen.[127] Továbbá az Ogytv. sarkalatossági záradéka „házszabályi rendelkezéseknek" minősíti a törvény egyes részeit[128], valamint „ugyanígy tesz önmagával kapcsolatban az átkeresztelt Házszabály az új preambulumában. A „határozati" Házszabály címe is megváltozott, „egyes házszabályi rendelkezésekről" címet kapja."[129]
A témával Szászy-Schwarz Gusztáv is foglalkozott, aki szintén az obstrukcióval kapcsolatban a házszabályok különböző felfogásáról fejtette ki az alábbiakat: „A házszabály nem kötelező jog, mert a többség alkotta és a többség meg is változtathatja, oly szabály pedig, melyet magam alkotok és magam meg is másítok, nem tekinthető reám nézve kötelező jogszabálynak. (…) Mások szerint a házszabály nem kötelező jog, mert megsértése esetén nincs más bíróság, mint maga a képviselőház. „De akárhogy is legyen is; addig, amíg a házszabálynak a háznak törvényes határozata útján meg nem módosítatott, a házszabály kötelező szabály és attól a többség sem térhet el."

[126] Smuk (2012a) 7. o.
[127] Ogytv. preambuluma: „az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására, illetve egyes házszabályi rendelkezések törvényi szinten való megállapítására az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése, 4. cikk (2) és (5) bekezdése, valamint 5. cikk (4), (7)-(9) bekezdése, 7. cikk (3) bekezdése és 19. cikke alapján a következő törvényt alkotja"
[128] Ogytv. 146. § (5) bekezdés: „Az Első rész, a 11. alcím, a 13. alcím, a 14/A-16. alcím, a 44. §, a 18-19. alcím, a IV-V/A. Fejezet, a VI/A. Fejezet, a 41. alcím, a 42. alcím, az 50. alcím, a 145. § (1)-(3), (7), (9), (11) és (12) bekezdése, valamint a 2. melléklet az Alaptörvény 5. cikk (4) és (7) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadandó házszabályi rendelkezésnek minősül."
[129] SMUK (2012.): i.m. 2. lábjegyzet, 8. o.

II.2. Szervezeti modellek és főbb változásainak bemutatása a szabályosság mutató vonatkozásában

II.2.1. Az Országgyűlés Hivatala

Az Országgyűlés Hivatala speciális szakértelemmel rendelkező, elsősorban a házszabály-szerű eljárást segítő intézmény. „A hivatali szervezetrendszer – amely felelős a törvényhozás szervezeti, napi, költségvetési és technikai funkcióinak biztosításáért – kulcsfontosságú szerepet játszik a parlamentek szabályos működésében azáltal, hogy adminisztratív szakértelmet és intézményi struktúrát kínál”[130], ezért az Országgyűlés Hivatalát a szabályosság mutató keretei között tárgyalom.

Az 1988-tól egyre intenzívebbé váló parlamenti munka, a képviselők aktivitásának növekedése, valamint az új házelnök ambícióinak hatására a rendszerváltó parlament megalakulása előtt egy évvel az országgyűlés új hivatal-szervezetet, az Országgyűlés Irodáját alakította ki. Az Országgyűlés Irodájának 1989-ig egy vezetője volt és három fő szervezeti egységből tevődött össze: az elnöki titkárságból, a Főtitkárságból, és az Országgyűlés Hivatalából. Az 1990. május 2-án megalakult új országgyűlés, azonnal intenzív törvény-alkotásba kezdett. Az országgyűlés törvényalkotó munkájának és politikai súlyának visszanyerése magával hozta a házelnöki teendők bővülését is, a házelnök az országgyűlés működését meghatározó testület, a Házbizottság elnöke lett.[131]

Ezt követően átfogó módosításra 2013-ban került sor. A Hivatalra vonatkozó alapvető szabályokat 2013 januárjától, a Hivatal átszervezésével az Ogytv. tartalmazza: „Az Országgyűlés Hivatala az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntéselőkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.”[132] Az Ogytv.-ben foglalt szabályokon kívül a HHSZ is tartalmaz a Hivatalra vonatkozó rendelkezéseket. Az Ogytv. 123. § (2)-(3) bekezdése kimondja, hogy „az Országgyűlés Hivatalát a főigazgató vezeti. A főigazgatót a házelnök nevezi ki és menti fel. A főigazgató a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.”[133] Helyettesei a törvényhozási, valamint a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes. Az új Szervezeti és Működési Szabályzat a következő szervezeti egységeket nevesíti: Elnöki

[130] https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration
[131] Dukán-Vajda (2018) 346-347. o.
[132] Ogytv. 123. § (1) bekezdés
[133] Ogytv. 123. (2) – (3) bekezdés

Titkárság, Törvényhozási Igazgatóság, Gazdasági és Működtetési Igazgatóság, Külügyi Igazgatóság, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság és a Sajtóiroda.[134] „Az Országgyűlés Hivatalának költségvetésére vonatkozó javaslatot a főigazgató készíti el a házelnök irányítása mellett. Az Országgyűlés Hivatalának költségvetésére vonatkozó javaslatot a házelnök a Házbizottság egyetértésével, a Költségvetési bizottság véleményének beszerzése után küldi meg a Kormánynak, amely azt változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek."[135] Az Ogytv-t érintő, 2018. január 1. napján hatályba lépett módosítás alapján a Hivatal munkatársainak többsége országgyűlési köztisztviselői jogviszonyban áll.

Megvizsgálva a Hivatal kiadásait az évek előrehaladtával folyamatos növekedést láthatunk az alábbiak szerint:

Az Országgyűlés Hivatala kiadásainak alakulása 1990-2018 (eredeti előirányzat)[136]

Év	Országgyűlés Hivatala	Fejezeti kezelésű előirányzatok	Fogyasztói árindex bázis: 1990
	millió forintban		
1990	640,0		
1991	1342,7		135,00%
1992	2467,4		123,00%
1993	2476,6		122,50%
1994	2893,2	700	118,80%
1995	3016,2	60	128,20%
1996	3695,6	208	123,60%
1997	5118,8	146	118,30%
1998	5972,3	1600	114,30%
1999	6923,9	85	110,00%
2000	8297,5	145	109,80%
2001	9288,6		109,20%
2002	9554,8	1850	105,30%
2003	12958,7		104,70%
2004	13504,0		106,80%
2005	15522,6	200	103,60%
2006	15430,0	2310	103,90%
2007	15511,8	327,1	108,00%

[134] https://www.parlament.hu/hivatal1
[135] Ogytv. 124. § (1) bekezdés
[136] Forrás: https://www.parlament.hu/hivatal/ogyh_kiad90_09

2008	15678,1	794,3	106,10%
2009	16079,4	503,6	104.20%
2010	16901,3	3122,8	104,9%
2011	16599,2	442,8	104%
2012	18903,3	2884,2	105,67%
2013	21460,3	10530,8	101,73%
2014	21345,2	21340,6	99,78%
2015	21420,5	849,8	99,93%
2016	22560,5	822	100,40%
2017	21872,5	299	102,40%
2018	20343	7799	
2019	28066,4	4599	

A Hivatal létszámára vonatkozó adatokat megvizsgálva jelentős változást nem láthatunk, a hivatali tisztviselők létszáma átlagosan 1000-1200 fő között mozog. Évek bontásában a létszám[137] az alábbiakban alakult:

Év	Létszám (év végi adatok)
2007	1184
2009	1165
2011	1152
2013	1171
2015	1073
2017	1057
2019	1105
2020	1112

II.3. A Törvényalkotási Bizottság

A Törvényalkotási Bizottságot az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2014. évi XIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) honosította meg Magyarországon. E törvény részletes indokolásában a jogalkotó a TAB-ot, a törvényalkotásban általános felelősséggel bíró bizottságként határozta meg, mely a bizottságok között kiemelt jelentőséggel bír. Az indokolás ugyan nem tartalmazta egzakt módon a TAB létrehozásának jogalkotói célját, viszont álláspontom szerint a TAB a törvényalkotás minőségét, szabályosságát kívánja elősegíteni, célja, hogy eljárása alatt az esetleges jogharmonizációs, kodifikációs, nyelvhelyességi hibákat kiszűrje és javítsa,

[137] Forrás: https://www.parlament.hu/web/guest/gazdasagi-adatok

ugyanakkor vizsgálja az Alaptörvénynek való megfelelősséget is. Erre tekintettel a TAB eljárását a szabályosság mutató egyik elemének tekintem.

A HSz.-ben nem volt nevesítve ez a bizottság, de szerepét tekintve előzményeként említhető az Alkotmányügyi Bizottság. A HSz. szerint az Alkotmányügyi Bizottság – amennyiben nem kijelölt bizottságként járt el – az Országgyűlés elnöke vagy a kijelölt bizottság felkérésére ajánlást nyújthatott be, továbbá a saját kezdeményezésére is ajánlást nyújthatott be minden törvényjavaslathoz, országgyűlési határozati javaslathoz, valamint szükség szerint módosító javaslatot tett.[138]

A Módtv. a TAB létrehozása mellett, egy új eljárási rendet is létre hozott, újraszabályozta a törvényalkotás folyamatát, a bizottságoknak nagyobb szerepet szánva, mellyel későbbi fejezetben még részletesen foglalkozom.

A Módtv. 9. § indokolása kifejti, hogy a törvényalkotás menetének új koncepciójára figyelemmel vált szükségessé a létrehozható bizottságok körét kiegészíteni a törvényalkotási bizottsággal. A Módtv. 15.§-ának indokolása kimondta, hogy a törvényalkotási bizottság nem minősül állandó bizottságnak, ezért a törvény külön határozza meg a bizottság feladatkörét, felépítését. A TAB konkrét feladatait az új törvényalkotási eljárási rendet meghatározó eljárási rendelkezések tartalmazzák. A Módtv. hivatkozik az Alaptörvény rendelkezéseire is, tekintettel arra, hogy a módosítás világossá tette, hogy az Alaptörvény országgyűlési bizottságokra vonatkozó rendelkezése alkalmazandó a TAB-ra (és egyébként a nemzetiségeket képviselő bizottságra is). Az Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdése deklarálja, hogy az Országgyűlés országgyűlési képviselőkből álló bizottságokat alakít ki, külön nem nevesíti a TAB-ot (sem a nemzetiségeket képviselő bizottságot) mint speciális bizottságot, tehát az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat tekinti alapérvényűnek.

Ugyanakkor az Ogytv. deklarálja a TAB feladat és hatáskörét, mely némiképp eltér az állandó bizottságokétól. Az Ogytv. 21/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a TAB az Országgyűlés javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő szerve – mint ahogy az állandó bizottságok esetében is – azonban a különbség, hogy az állandó bizottságok a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervek, addig a TAB-ot nem minősíti annak, viszont hangsúlyozza, hogy javaslattevő, kezdeményező, ügydöntő tevékenységét az Országgyűlés jogalkotási munkája során fejti ki. A TAB az állandó bizottságoktól eltérően a kormányzati munka ellenőrzésében

[138] HSz. 96. § (3) bekezdés

nem vesz részt, továbbá az egyéb „hagyományos" parlamenti feladatok, személyi döntések meghozatalában sem jut szerephez, tevékenységét a jogalkotási munka során fejti ki.

„A bizottságok részvételi lehetősége a törvényalkotásban hagyományosan három elemből áll: törvénykezdeményezés joga, a benyújtott törvényjavaslatok véleményezése és módosító javaslatok megfogalmazása, valamint képviselői módosító javaslatokról történő állásfoglalás. A törvényalkotási bizottság hatásköre e tekintetben speciális: a törvénykezdeményezés jogával nem él, és a képviselői módosító javaslatokat általában (csak különleges eljárásban) tárgyalja."[139]

A TAB eljárása azért is újdonság, mert megtöri a magyar parlamenti jogban töretlenül érvényesülő elvet: az állandó bizottságok egyenjogúságának elvét. A TAB ügyrendjéből fakadóan nem csak állást foglal a tárgyaló bizottság által benyújtott anyagokról, hanem azokról összegző módosító javaslatában állást foglal, mellyel a TAB határozza meg, hogy mely bizottsági módosító javaslat kerüljön a plenáris ülésre. „Fontos változás, hogy a törvényalkotási bizottság által támogatott szakbizottsági módosítási szándék mint a törvényalkotási bizottság módosító javaslata kerül a plénum elé, részben elszakítva a kezdeményezőtől."[140]

II.3.1. A TAB összetétele, működése

A TAB abban is speciális, hogy ez az egyetlen olyan bizottság, amely saját ügyrenddel rendelkezik. Az első ügyrendet a TAB a 2014. november 20-i ülésén fogadta el, mely azóta már többször módosult. Legutolsó ügyrendjét a 2018. május 10-i ülésén fogadta el, melyet 2020. március 5-i ülésén módosította.

A TAB fontosságát hangsúlyozza, hogy ez a legnagyobb létszámú bizottság, tagjainak száma jelenleg 39 fő, mely a következőképpen tevődik össze: a TAB élén az elnök, aki egyben az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke, hat alelnök és további 32 tag alkotja.

A TAB megalakítására, tagjainak megválasztására az állandó bizottságokra vonatkozó általános szabályok alkalmazandóak. Eltérés abban mutatkozik, hogy az állandó bizottságok esetében az Országgyűlés úgy is határozhat, hogy valamely állandó bizottságba mind a kormánypárti képviselőcsoportok, mind az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen

[139] Dukán-Vajda (2018) 148. o.
[140] Dukán-Vajda (2018) 148. o.

ugyanannyi képviselőt jelölhetnek, azaz paritásos bizottságot hoz létre.[141] Ez a lehetőség a TAB esetében azonban nem adott.

Az Ogytv. kimondja, hogy a TAB tagjainak és alelnökeinek személyéről az állandó bizottságok létrehozásával egyidejűleg határoz, azonban az elnök személyéről külön dönt.[142]

Az Ogytv. indokolásában kifejti, hogy mivel a TAB a törvényalkotásban általános felelősséggel bíró bizottság, ennek megfelelően a törvényalkotási bizottság elnöke a feladatához, a tevékenysége jellegéhez, annak súlyához mérten, a többi bizottsági elnöktől elérően, az országgyűlési alelnökkel kerül egy sorba. Így a választásának szabályai is eltérnek a többi bizottsági elnök választásától.[143] Továbbá a TAB elnöke, egyben a T. Ház törvényalkotásért felelős alelnöke is, az Országgyűlés tisztségviselőinek személyéről természetesen a bizottságok megalakítását megelőzően, attól függetlenül határoz.[144] Az Ogytv. kötelezően előírja a törvényalkotásért felelős alelnök megválasztását.[145] A törvényalkotásért felelős alelnök megbízatása abban az esetben is megszűnik, ha az Országgyűlés nem választja meg a törvényalkotási bizottság elnökévé.[146, 147]

A törvényalkotásért viselt, általános felelősség terjedelmére és mibenlétére vonatkozó szabályokat nem határozza meg az Ogytv. az alelnök számára. „A többi alelnökhöz képest feladatköre abban tér el, hogy ő vezeti a törvényalkotási bizottságot, így tehát a törvényalkotási bizottság pontos feladatköre határolja körül az alelnök törvényalkotásért viselt felelősségét is. E két tisztség összekapcsolása egyben arra is enged következtetni, hogy e felelősséget maga a törvényalkotási bizottság is viseli."[148] Ezenkívül a törvényalkotási eljárás szabályainak betartása és az ez iránti felelősség a törvényalkotás minden szereplőjére egyaránt vonatkozik. A törvényalkotásért viselt felelősség betartásának eljárási oldaláért a házelnök felel, illetve ezek a szabályok normatív formában a bizottság ügyrendjében öltenek testet. Tartalmi szempontból azonban a TAB-tól a törvények minősége és megfelelőssége feletti őrködést kívánják meg, melyet a TAB a törvények alkotmányosságának és koherenciájának vizsgálatával tud megvalósítani."[149]

---

[141] Ogytv. 17. § (4) bekezdés
[142] Ogytv. 21/A. § (2) bekezdés
[143] Ogytv. 3. § (5) bekezdés indokolása
[144] Ogytv. 6. § (1) bekezdés
[145] Ogytv. 3. § (5) bekezdés
[146] Megjegyzés tőlem: arra még nem volt példa, hogy két eltérő döntés született volna az elnökök személyét illetően.
[147] Ogytv. 10. § (1a) bekezdés
[148] Dukán-Vajda (2018) 149. o.
[149] Dukán-Vajda (2018) 149. o.

II.3.2. A TAB kiemelt szerepe

A TAB más bizottságoktól eltérő, kiemelt szerepe mellett hat érvet sorakoztathatunk fel, mégpedig a következőket:

1. a törvényalkotási eljárásban betöltött feladata
2. utolsó szűrőként funkcionál, mely a minőségi jogalkotást hívatott elősegíteni
3. a törvényjavaslat tárgyalása során módosító javaslatot nyújthat be
4. eljár a megfontolásra visszaküldött törvények tárgyalása esetén
5. eljár az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat elkészítésében alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén
6. kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslat esetén lefolytatja a részletes vitát

1. A törvényalkotásban betöltött feladata: A TAB eljárását a HHSz. tartalmazza. A törvényhozási folyamat új struktúrája szerint a TAB eljárása a részletes-vita szakaszt követően kezdődik.

Az előterjesztő legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján írásban tájékoztatást ad arról, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet vagy ha nem ad erről írásbeli tájékoztatást, akkor a TAB ülésén szóban adja elő a tájékoztatását.[150]

Ezt követően a TAB értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat és azokról állást foglal. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok értékelése kiterjed arra is, hogy azok megfelelnek-e a HHSz. 44. §-ban meghatározott követelményeknek. A HHSz. 44. §-a előírja, hogy vizsgálni kell, hogy az előterjesztés

a) megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,

b) illeszkedik-e a jogrendszer egységébe,

c) megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és

d) megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.

Egyrészt a TAB eljárása kiemelt fontosságú, hiszen a törvényjavaslat végső szövegéről való zárószavazás a TAB által benyújtott egységes javaslat alapján történik, valamint a HHSz. kifejezetten rögzíti, a fenti, alkotmányossági, kollíziós „követelmények teljesüléséhez szükséges módosítási kényszert, a bizottság a megfontolt és minőségi törvényalkotás Alkotmánybíróság által is rögzített követelményének letéteményesévé válik.”[151]

[150] HHSz. 46. § (1) bekezdés
[151] Dukán-Vajda (2018) 149. o.

2. A TAB az az utolsó szűrő melynek feladata, hogy a jogszabályok megfeleljenek az Alaptörvény szabályainak, a jogbiztonságnak, és a jogalkotás technikai szabályainak, valamint a jogbiztonság elvének. Ezek érvényesítése érdekében a bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy a törvény szövege világos, értelmes, és egyértelmű legyen, ne valósítson meg visszamenőleges hatályú jogalkotást, valamint a törvény alkalmazására való felkészüléshez elegendő idő álljon a rendelkezésre. Továbbá a szabályozás nem lehet többszintű vagy indokolatlanul párhuzamos. A jogszabályok módosítása, hatálybalépése ésszerű rendben és áttekintő módon kell, hogy történjen és az egyes törvények között nem léphet fel kollízió.[152]

3. A TAB kiemelt szerepét hangsúlyozza, hogy a törvényjavaslat tárgyalása során, módosító javaslatot a tárgyaló bizottságon kívül még a TAB nyújthat be, más bizottság nem.[153]
Továbbá fontos kiemelni, hogy a TAB tárgyalja meg a zárószavazást előkészítő módosító javaslatot, majd arról állást foglal:
a) dönt a zárószavazást előkészítő módosító javaslat támogatásáról,
b) fenntarthatja a nem támogatott zárószavazást előkészítő módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, valamint
c) további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg. [154]
Módosítási szándék esetén, a módosításokat egy indítványba foglalva nyújtja be a zárószavazás előtti módosító javaslatát. A TAB a zárószavazás előtti jelentését és a zárószavazás előtti módosító javaslatát legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt három órával nyújtja be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a zárószavazás előtti jelentés és a zárószavazás előtti módosító javaslat vitája szerepel. Ezt követően a TAB további zárószavazás előtti módosító javaslatot nem nyújthat be.[155]
Ezen szakaszban fontos, hogy a TAB kötelessége azt biztosítani, hogy a törvényjavaslat végleges szövege megfeleljen a HHSz. 44. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek[156], ezen túl az „eljárási tilalom” értelmében további módosítási szándék már nem fogalmazható

[152] Dukán-Vajda (2018) 150. o.
[153] HHSz. 40. § (1) bekezdés
[154] HHSz. 53. § (1) bekezdés
[155] HHSz. 53. § (4) bekezdés
[156]HHSz. 44. § (1) bekezdésében foglalt követelmények: A kijelölt bizottság a részletes vita során megvizsgálja, hogy a törvényjavaslat
a) megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedik-e a jogrendszer egységébe,
c) megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
d) megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.

meg. A HHSz. a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatnak (a továbbiakban: AB határozat) kíván eleget tenni, azzal, hogy a zárószavazás során egyéb módosítási szándékkal már a TAB sem élhet. Az Alkotmánybíróság e határozatában kifejtette: „a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül — illetve figyelmen kívül hagyása esetén — a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Házszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.”[157]

4. Ugyancsak a TAB jár el a megfontolásra visszaküldött törvények tárgyalása esetén is. Ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb a törvény visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi.[158] A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak. Módosító javaslatot csak a TAB nyújthat be a megfontolásra visszaküldött törvényhez és a módosítási szándék kizárólag a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat, továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre terjedhet ki. A TAB jelentést nyújt be álláspontjáról. Ha a TAB módosító javaslatot is elfogad, akkor azt jelentésével egyidejűleg nyújtja be. Ezt követően egyéb módosítást a TAB sem eszközölhet, valamint a jelentés benyújtását követően további módosítási szándékkal nem élhet. Végül a vita a TAB jelentéséről és módosító javaslatáról folyik.[159]

5. Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, vagy ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során

[157] 164/2011. (XII. 20.) AB határozat
[158] HHSz. 78. § (1) bekezdés
[159] HHSz. 78. §

alaptörvény-ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a TAB-ot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére.[160]

Hasonló elv alapján, mint a köztársasági elnök által visszaküldött törvény esetén, ebben az esetben is a TAB vizsgálata kizárólag Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezésre vagy azzal szorosan összefüggő részekre vonatkozhat, valamint a vizsgálat kiterjedhet hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is.

A TAB a vizsgálat lefolytatása után jelentést, valamint módosító javaslatot nyújt be az álláspontjáról, melyet követően további módosító javaslattal nem élhet. Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság határozatáról az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság is állást foglalt, azt köteles megküldeni véleményezésre a TAB-nak. A vita ebben az esetben is a TAB jelentéséről és módosító javaslatáról folyik.[161]

6. Az Ogytv. hatálybalépése óta félévente legfeljebb négy alkalommal van lehetőség kivételes eljárásban tárgyalni a törvényjavaslatot. A TAB a gyorsított tárgyalás során kiemelt szerepet lát el, ugyanis a HHSz. kizárólag a TAB-ot bízza meg a részletes vita lefolytatásával.

A TAB a benyújtott módosító javaslatokat értékeli, majd azokról állást foglal:

a) dönt arról, hogy mely módosító javaslatot támogatja,

b) fenntarthatja a nem támogatott módosító javaslatot az általa szükségesnek tartott változtatásokkal, illetve

c) további módosításra irányuló szándékot fogalmaz meg.

A TAB a részletes vita lezárását követően összegző jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a részletes vita lezárásának tényéről, valamint álláspontjáról. Ha a TAB összegző módosító javaslatot fogadott el, azt az összegző jelentéssel egyidejűleg benyújtja.[162]

A HHSz. 63. § (1) bekezdése szerint az összevont vitára legkorábban a kivételes eljárás elrendelését követő ülésnapon kerülhet sor. Az összevont vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője, majd - ha nem a Kormány az előterjesztő - a Kormány képviselője szólal fel. Ezt követően a TAB által kijelölt előadó, majd - ha a TAB-ban kisebbségi vélemény van - a kisebbségi vélemény előadója szólal fel. A bizottsági felszólalásokra összesen tizenöt perc áll rendelkezésre oly módon, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, hét percet annak kifejtésére kell biztosítani.

[160] HHSz. 79. § (1)
[161] HHSz. 79. §
[162] HHSz. 62. §

Ha a TAB módosító javaslatot is benyújtott, az Országgyűlés az összegző módosító javaslatról történő határozathozatalt követően dönt a túlterjeszkedő módosító javaslat szabályszerűségéről és elfogadásáról.[163]

A 2014-2018. ciklusban a TAB harminchárom törvényt tárgyalt kivételes tárgyalási rendben.[164] A 2018-tól jelenleg is tartó ciklusban jelenleg tizenhárom törvényt tárgyalt.[165]

II.3.3. A TAB ügyrendje

A HHSz. 107. § szerint a bizottságok működési szabályzatukat maguk határozzák meg, viszont ügyrenddel kizárólag a TAB rendelkezik. A TAB ügyrendjét a 2014. november 20-ai ülésen fogadta el, mely azóta többször módosult. A legutóbbi, 2020. február 1-jén hatályba lépett változásokat az Ogytv. és a HHSz. rendelkezéseinek változásai indokolták, valamint az ügyrendben rögzítésre került a bizottsági saját szándékok megküldési határideje megállapításának rendje a bizottság normál (HHSz. 46. §-a szerinti) eljárásán kívüli egyéb esetekre is nézve is.

Az ügyrend rögzíti, hogy a bizottságot 39 fő – az elnök, aki egyben az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke, hat alelnök és további 32 tag – alkotja. A TAB létrejöttekor is már 39 főből álló testület volt, viszont hat helyett csak öt alelnök került kinevezésre, ezáltal további 33 tag alkotta a TAB-ot.

Számottevő változás figyelhető meg a napirend megállapítása és a tárgyalás rendje vonatkozásában. A 2014. évi ügyrend úgy fogalmazott, hogy a bizottság a napirendjét úgy állapítja meg, hogy a bizottság által benyújtott módosító javaslatok kidolgozására és a bizottság módosító javaslatairól való döntésre – különös tekintettel a HHSZ 44. § (1) bekezdése szerinti követelményekre – kellő idő álljon rendelkezésre. Továbbá kimondta, hogy a napirendjét úgy állapítja meg, hogy a HHSZ. 46. §-a szerinti eljárása[166] során a tárgyaló bizottságok részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatainak értékelésére, az azokról való állásfoglalásra és a bizottságnak elfogadásra javasolt módosító javaslat előterjesztésére és megvitatására, valamint az összegző módosító javaslat benyújtására külön ülésen kerüljön sor.[167] A tárgyalási rendre vonatkozóan az ügyrend kimondta, hogy a TAB az eljárása során a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokon túl, csak azt a bizottságnak elfogadásra javasolt módosító javaslatot tárgyalja, amelynek szövegszerű javaslatát a kezdeményező a

[163] HHSz. 64. § (2) bekezdés
[164] Országgyűlés honlapja: www.parlament.hu
[165] Országgyűlés honlapja: www.parlament.hu
[166] Törvényalkotási bizottság eljárását szabályozó rendelkezés
[167] TAB 2014. november 20-ai ülésén elfogadott ügyrendje 12. pont

bizottsági ülést megelőző munkanapon, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényen alapuló általános munkarend szerinti munkaidő végéig a bizottság titkársága részére eljuttatta.[168]

A TAB 2017. május 11-ei ülésén elfogadott ügyrend módosítás az imént említett 18. pontot kiegészítette egy 18a. ponttal a következőképpen: a napirendi javaslatban feltüntetett törvényjavaslathoz megfogalmazott, módosító javaslat bizottsági titkársága részére történő megküldésének határideje a bizottsági ülést megelőző munkanap 14 óra, ha a bizottsági ülés tervezett napirendjén legalább tíz törvényjavaslat, 12 óra, ha legalább tizenöt törvényjavaslat tárgyalása szerepel.

A TAB 2020. március 5-i ülés módosította legutóbb az ügyrendjét. A korábban bevezetett határidőkön nem változtattak, viszont „A tárgyalás rendje" című fejezet kiegészült a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai szerinti eljárással. Az ügyrendben rögzítésre került a bizottsági saját szándékok megküldési határideje megállapításának rendje a bizottság normál (HHSz. 46. §-a szerinti) eljárásán kívüli egyéb esetekre nézve is. Továbbá az ügyrend lehetővé teszi, hogy a napirendi pont tárgyalása során, a tárgyalt napirendi pontot érintően a bizottság tagja ügyrendi javaslatot tehet egyperces időtartamban. Ennek elhangzását követően képviselőcsoportonként legfeljebb két képviselő és az elsőként szólásra jelentkező független képviselő egyperces hozzászólása engedélyezhető. Ezen túl a módosítás lehetővé teszi, hogy a bizottság bármely napirendi pont időkeretben történő tárgyalásáról határozhat.[169]

Az ügyrend módosításokkal megállapított határidőkkel a TAB a kormányzatot szorítja határidők közé. A TAB, a megküldött módosítókat kodifikációs és egyéb szempontok szerint is ellenőrzi, feldolgozza. Véleményem szerint az ülés előtti napra vonatkozó megküldési határidő biztosítja azt, hogy normál időn belül végezhessenek a benyújtott módosítók feldolgozásával, hogy utána – még az ülés előtti este – az összes TAB tagnak azokat tájékoztatásul megküldhessék. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a képviselőknek egy délelőttjük van megismerni a módosítások szövegét, mivel az ülések általában 13.00 órakor kezdődnek. Véleményem szerint a rendelkezésükre álló idő így is nagyon szűkös.

Ezen kívül a feleknek (akár kormánypárti, akár ellenzéki frakció) bármikor lehetősége van tárgyalási szünetet kérnie[170], arra hivatkozással, hogy nem állt rendelkezésére elegendő idő a módosító javaslat megismerésére.

---

[168] TAB 2014. november 20-ai ülésén elfogadott ügyrendje 18. pont

[169] TAB 2020. március 5-ai ülésén elfogadott ügyrendje 18/A.-19/B. pont

[170] Arra még nem volt példa, hogy aki tárgyalási szünetet kért, azt ne kapta volna meg.

Továbbá a gyakorlatban azon túl, hogy az ülés előtti nap elektronikusan megkapják a képviselők a TAB módosítókat, az ülésen, az összes aznap tárgyalandó módosítót, ki is osztják (mindenki előtt ott van az asztalon). Véleményem szerint a határidők szabásával, valamint azzal, hogy a képviselők részére mind elektronikus, mind papír alapon átadják a módosítókat[171] kívánják azt biztosítani, hogy valóban minden képviselő megismerhesse az indítványt, valamint kellő idő álljon rendelkezésükre az álláspontjuk, véleményük kidolgozására. A módosítók megismerésére nyitva álló határidő bővítése álláspontom szerint egy előre mutató folyamat, viszont véleményem szerint a módosítók alapos feldolgozásának biztosítása érdekében még további időt kellene az ügyrendben a képviselőknek biztosítani.

II.3.4. A TAB eljárása a gyakorlatban

Dolgozatom ezen részében a TAB eljárásának bemutatását céloztam meg. Kiindulási pontom, hogy a TAB létrehozásának a célja, a jogalkotói szándék; a megfontolt és minőségi jogalkotás elősegítése, ennek megfelelően a TAB a „törvényalkotás őreként" jár el munkássága során. Úgy gondolom, hogy a TAB eljárása a törvényalkotás szabályossághoz járul hozzá, azáltal, hogy törvényeket mind kodifikációs, mind Alaptörvénynek való megfelelés szempontjából szűri, ellenőrzi.

A TAB minden Országgyűlés elé kerülő törvényjavaslatot, törvénymódosítást megtárgyal létezése (2014) óta, így a nagy számokra[172] tekintettel ezt lehetetlen lenne áttekintenem. Kutatási módszeremnek így azt választottam, hogy górcső alá vettem azokat a törvényeket, törvénymódosításokat, melyek már a TAB működése alatt keletkeztek és előzetes vagy utólagos normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság azokat vizsgálta. Először bemutatom azokat a törvényeket, amelyekben az Alkotmánybíróság valamely rendelkezés alaptörvény-ellenességét mondta ki, majd ismertetem azokat is, amelyek során az Alkotmánybíróság nem talált alaptörvény-ellenességet. A kutatás során arra voltam kíváncsi, hogy amennyiben a vizsgálatom alá vont törvények „átmentek" a TAB eljárásán, és az azt állapította meg, hogy a

[171] Megjegyzés tőlem: a jövőben a cél a „papírmentes parlament" kialakítása, de jelenleg még párhuzamosan fut az elektronikus és a papír alapú rendszer.

[172] Számszerűsítve:

- 2014-2018-as ciklusban megtárgyalt előterjesztések száma (nem tartalmazza a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottság saját módosítási szándékára irányuló javaslatokat): 518 db
- 2018-jelenleg is tartó ciklusban megtárgyalt előterjesztések száma (nem tartalmazza a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottság saját módosítási szándékára irányuló javaslatokat): 338 db (adatok letöltésének ideje: 2021. január 21.)
- Kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslatok 2014-2018 ciklus: 33 db
- Kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslatok 2018-jelenleg is tartó ciklus: 13 db

javaslat megfelel a fentebb már ismertetett HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, akkor az Alkotmánybíróság, hogy állapíthatott meg alaptörvény-ellenességet. A TAB az eljárása során „átsiklott" egy-egy ilyen problémán, az elkerülte a figyelmét? Kíváncsi voltam, hogy az Alkotmánybíróság milyen okokra hivatkozva állapított meg alaptörvény-ellenességet, és, hogy azt a hibát, okot a TAB miért nem találta problémásnak. Illetve azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, az a TAB eljárásának köszönhető-e, hogy a törvény nem lett alaptörvény-ellenes (a TAB-szakaszban szóba került-e kifejezetten a később támadott rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja, próbált-e ezen a TAB „segíteni")?

Előzetes normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság *2014-2018-ig* tartó időszakban a köztársasági elnök alkotmányossági vétóját követően három esetben állapított meg alaptörvény-ellenességet. (T/12234. számú iromány: A közigazgatási perrendtartásról, T/9380. számú iromány: A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról; T/3788. számú iromány: Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról).

Előzetes normakontroll eljárásban az Alkotmánybíróság *2018-tól jelenleg is* tartó ciklusban két esetben állapított meg alaptörvény-ellenességet. Mindkét esetben az Alkotmánybíróság eljárását a köztársasági elnök kezdeményezte. (T/384. iromány: Egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló előterjesztés, T/13958. iromány: Egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló előterjesztés).

Utólagos normakontroll eljárásban megállapított alaptörvény-ellenességek kiszűréséhez az Alkotmánybíróság honlapján elérhető szűrőt használtam. Olyan, teljes ülésben hozott, törvényekre vonatkozó határozatokat kerestem, melyek esetében a befejező döntés tartalma: „Jogszabály, jogszabályi rendelkezés teljes/részleges megsemmisítése". 2014-től szűrt találati lista 34 találatot eredményezett, melyek áttekintése után hat esetben találtam olyan törvényt vagy törvénymódosítást, amely már a TAB eljárásának közreműködésével keletkezett. Ezt a hat ügyet ismertetem az alábbiakban. Az ismertetésem kiindulási pontja az Alkotmánybíróság által megsemmisített rendelkezések, azt vizsgálom, hogy ezek az utóbb alaptörvény-ellenes rendelkezések a törvényalkotási folyamat melyik részében kerültek bele a törvénybe, törvénymódosításba: már a T. Ház elé benyújtott előterjesztésben is így szerepeltek? Ebben az esetben a TAB eljárása során tett észrevételek érintették-e ezeket a rendelkezéseket? Esetleg nem szerepeltek az eredeti előterjesztésben és azok utóbb, például a TAB eljárása során kerültek bele a norma szövegbe? Az utóbb megsemmisített rendelkezések milyen jogalkotói szándékkal kerültek bele, tartozik-e hozzájuk részletes indokolás?

Utólagos normakontroll eljárásban hozott olyan Alkotmánybírósági döntések kiszűréséhez, melyekben nem állapítottak meg alaptörvény-ellenességet szintén az Alkotmánybíróság honlapján lévő szűrőt használtam. Ez hat olyan találatot eredményezett, amelyekben a TAB eljárása vizsgálható volt.

Az alábbi táblázatban foglaltam össze a fenti szűrések alapján kapott találatokat, melyeket ezt követően részletesen elemzek:

AB alaptörvény-ellenességet állapított meg	**2014-2018**	**2018-**
Előzetes normakontroll	1/2017. (I. 17.) AB határozat 8/2016. (IV. 6.) AB határozat 16/2015. (VI. 5.) AB határozat	13/2018. (IX. 4.) AB határozat I/02105/2020. ügyszámú döntés
Utólagos normakontroll	32/2015. (XI. 19.) AB határozat	22/2020. (VIII. 4.) AB határozat 4/2020. (I. 29.) AB határozat 35/2019. (XII. 31.) AB határozat 33/2019. (XI.27.) AB határozat 12/2017. (VI. 19.) AB határozat
AB nem állapított meg alaptörvény-ellenességet	**2014-2018**	**2018-**
Előzetes normakontroll	-	-
Utólagos normakontroll	-	22/2018. (XI.20.) AB határozat 3001/2019. (I. 7.) AB határozat 9/2019. (III. 22.) AB határozat 24/2019. (VII. 23.) AB határozat 3/2020. (I. 3.) AB határozat 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat III/1335/2020. ügyszámú ügy

A) Utólagos normakontroll eljárásban született döntések, melyek alaptörvény-ellenességet állapítottak meg.

1. Az Alkotmánybíróság 22/2020. (VIII. 4.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság e határozatában a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 19. § (3) bekezdés második és harmadik mondatát minősítette alaptörvény-ellenesnek és pro futuro hatállyal megsemmisítette.

Az Országgyűlés rendszerében T/9894. számú irományként nyilvántartott előterjesztés útja a következő volt. 2016.04.01. napján került benyújtásra az előterjesztő (Kormány) részéről a törvény módosításra irányuló javaslat.. Az előterjesztés az Nsztv. több módosítását is tartalmazta, többek között az utóbb, Alkotmánybíróság által megsemmisített 19. § (3) bekezdésének beemelését az Nsztv.-be. A hivatkozott 19. § rendelkezés a következőket tartalmazta: „19. § (1) A szervező az aláírásgyűjtő ívek 14. § (1) bekezdésben meghatározott átvételét követő százhúsz napon belül, egy alkalommal nyújthatja be a népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íveit a Nemzeti Választási Irodához az aláírások ellenőrzése céljából. E határidőbe a 18. § (1) bekezdésében meghatározott időtartam nem számít bele.”

19. § (3) Az (1) bekezdés szerinti benyújtással egyidejűleg, de legkésőbb az (1) bekezdés szerint az aláírásgyűjtő íveik benyújtására rendelkezésre álló határidő utolsó napján a szervezőnek valamennyi aláírásgyűjtő ívet át kell adnia a Nemzeti Választási Irodának. *E kötelezettség elmulasztása esetén a Nemzeti Választási Bizottság hivatalból eljárva bírságot szab ki. A bírság összege minden be nem nyújtott aláírásgyűjtő ív után ezer forint.*

Az előterjesztés részletes indokolása szerint a jogalkotói szándék az volt, hogy a módosítás eredményeképpen a népszavazás szervezői a választási iroda által kiadott, egyedi azonosítóval ellátott aláírásgyűjtő íveken gyűjthetik a támogató aláírásokat. Ezzel a szervezők megszabadulnak az ívek másolásával járó költségektől, a választási irodáknak jó minőségű – szkenneléssel feldolgozható – íveket kell ellenőrizniük, adatvédelmi szempontból pedig előnyt jelent, hogy a gyűjtési időszak végén valamennyi ívvel el kell számolniuk a szervezőknek.[173]

A TAB eljárása során az összegző jelentésében megállapította, hogy a törvényjavaslat megfelel a HHSz. 44. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, továbbá összegző módosító

[173]T/9894. számú előterjesztés részletes indokolása

javaslatot nyújtott be, melyben technikai módosítások mellett, olyan kiegészítést javasolt, mely külön kívánja rendezni azokat az eseteket, amikor az aláírások hitelesítése során a Nemzeti Választási Bizottság megállapítja, hogy az aláírások száma százezer és kétszázezer közötti, illetve eléri a kétszázezret.[174] Ezen kívül a fent hivatkozott rendelkezéshez sem technikai, sem egyéb észrevételt, módosítást nem javasolt.

Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adott és megállapította, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog aránytalan korlátozását valósítja meg..[175] Továbbá a hivatkozott rendelkezés elriasztja a választópolgárokat attól, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukat gyakorolják.

2. Az Alkotmánybíróság 4/2020. (I. 29.) AB határozata

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény 69. § (2) bekezdés szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását mondta ki. A 2018.11.20. napján benyújtott módosító jellegű törvényjavaslat az egyes törvényeknek az agrárgazdaság versenyképességével összefüggő módosításáról szóló előterjesztés része volt. A bizottság eljárása során megvizsgálta a HHSz 42. §-ában és 44. § (1) bekezdésében foglalt követelmények teljesülését is. A módosító javaslatokról történő állásfoglalás mellett a TAB kormánypárti tagjainak javaslatára további módosításra irányuló szándékot fogalmazott meg és fogadott el. A TAB – a HHSZ 46. § (5) bekezdése alapján – a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat általa támogatott pontjait, valamint az általa megfogalmazott módosítást tartalmazó összegző módosító javaslatot nyújtott be. A TAB összegző módosító javaslata több technikai, valamint tartalmi kiegészítést is javasolt, amelyek azonban az Alkotmánybírósági indítvánnyal vitatott 69. § (2) bekezdését nem érintették, ahhoz részükről sem technikai, sem tartalmi észrevétel, módosítási javaslat nem érkezett.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a törvény 69. § (2) bekezdése az (1) bekezdésben rögzített rendelkezést a folyamatban lévő bírósági és végrehajtási eljárásokban is alkalmazni rendeli. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotói beavatkozás jogerősen lezárt bírósági eljárások végrehajthatóságát is érinti. A törvény 69. § (2) bekezdése a tagokat terhelő olyan fizetési kötelezettségek vízitársulat általi érvényesíthetőségét is kizárja, amelyekkel kapcsolatban a bírósági vagy végrehajtási eljárás már folyamatban van, ez pedig a vízitársulatokat

[174] T/9894/13. számú iromány, TAB összegző módosító javaslata
[175] 22/2020. (VIII.4.) AB határozat

hátrányosan érinti, továbbá egyértelműen a visszaható hatályú jogalkotás tilalma esik, ezért az Alkotmánybíróság a rendelkezés mozaikos megsemmisítése felől határozott.[176]

3. Az Alkotmánybíróság 35/2019. (XII. 31.) AB határozata

E határozatában az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 197. § (7) bekezdés második mondatának alaptörvény-ellenességét állapította meg, így azt megsemmisítette. A T/12738. számú előterjesztés a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló (a továbbiakban: Módtv.) törvényjavaslat volt, melynek előterjesztője a Miniszterelnökséget vezető miniszter volt. A vitatott rendelkezést a Módtv. 48. §-a iktatta be a Kbt. rendelkezései közé 2017. január 1-jei hatállyal annak érdekében, hogy a szintén a Módtv.-nyel megállapított, a Kbt. 62. § (1) bekezdésében foglalt, az ajánlatkérők által kötelezően alkalmazandó kizáró okok felsorolása, egy újabb, a q) pontban helyet kapó okkal bővüljön, amely új kizáró okot a régi Kbt. alapján megállapított jogsértések esetén is alkalmazni rendelt. A TAB összegző módosító javaslatában az előterjesztéshez több kiegészítést, módosítást is tett, de a vitatott rendelkezéshez nem fogalmazott meg észrevételt.

A hivatkozott rendelkezést illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.[177]

4. 33/2019. (XI.27.) AB határozat

A nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló 2016. évi XV. törvény (a továbbiakban: NOKtv.) 13. § (6) – (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és a rendelkezés megsemmisítéséről rendelkezett az Alkotmánybíróság a 33/2019. (XI. 27.) AB határozatában.

A NOKtv. tárgyalása kivételes eljárásban történt. A törvényjavaslat 2016.03.16. napján került benyújtásra, és 2016.04.11. napján került kihirdetésre.

A NOKtv. vitatott rendelkezése a következő: 13. § (6) bekezdés: (6) „A szervező igazgatósága legalább egy tagjának legalább 5 évi, a fogyasztói csoportokról szóló 530/2013. (XII.30.) Korm. rendelet szerinti tevékenységet üzletszerűen végző cégben vezető tisztségviselőként eltöltött gyakorlattal kell rendelkeznie. Ennek a gyakorlatnak a meglétét olyan cég jogosult cégszerűen aláírt nyilatkozattal igazolni, aki nem áll felszámolási eljárás,

[176] 4/2020. (I. 29.) AB határozat
[177] 35/2019. (XII. 31.) AB határozat

csődeljárás, végelszámolás vagy kényszertörlés hatálya alatt, legalább 5 éven keresztül végzett ilyen tevékenységet és eleget tett a fogyasztói csoportokról szóló 530/2013. (XII.30.) Korm. rendelet 1. § és 2. §-a szerinti minden bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettségének.

13.§ (7) A (6) bekezdésben maghatározott szakmai gyakorlattal rendelkező igazgatósági tagnak a megbízatását a szervezői engedély kiadását követően, legalább 2 éven keresztül folyamatosan fenn kell tartani."

A TAB eljárása során, összegző módosító javaslatában több nyelvhelyességi, szövegpontosító és jogtechnikai pontosításokat is tett, de eljárása a vitatott rendelkezést nem érintette, az változatlan tartalommal került megküldésre aláírás céljából a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök azonban a törvényjavaslatot nem írta alá, az visszaküldte megfontolásra az Országgyűlésnek. Az államfő 2016. március 23. napján kelt visszaküldő levelében kifejtette, hogy a törvény tisztázatlan, ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaz a NOK és a közösséget működtető, annak vagyonát kezelő szervező jogállásával, szervezetével és működésével kapcsolatban. Több garanciális szabályt kormányrendeleti szabályozás körébe utal, illetve egyes rendelkezései nincsenek összhangban a hatályos törvényi szabályozással. Álláspontja szerint a törvény hatálybaléptetési időpontjában a garanciális végrehajtási szabályok még nem kerültek megalkotásra, ezért a kivételes eljárásban történő tárgyalás nem a legmegfelelőbb módja a törvény tárgyalásának.

A TAB a köztársasági elnök észrevételeinek figyelembe vételével 2016. március 29. napján kelt módosító javaslatot terjesztett elő. Módosító javaslata során a köztársasági elnök által kifogásolt részeket átdolgozta, a törvényben szereplő fogalmakat pontosította, definiálta, továbbá módosította a hatálybaléptetés dátumát is, hogy a javaslat rendelkezéseinek alkalmazásához kellő idő álljon rendelkezésre. A módosításokat követően a köztársasági elnök 2016. április 8-án aláírta a törvényjavaslatot, majd 2016. április 11-én megjelent a Magyar Közlönyben, 2016. április 26-án lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszt az indítványozó 2016. október 21-én nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján megállapította, hogy a NOKtv. 13. § (6) bekezdésében írt feltétel olyan követelményt támaszt, amely meghaladja azt a szintet, mint amit az alkotmányosan igazolható cél elérése feltétlenül megkíván. A támadott rendelkezés túlmutat azon, minthogy a biztonságos működés érdekében meghatározott szakmai tapasztalattal rendelkező személy alkalmazását írja elő: lényegében elzárja a piacra lépéstől a korábban ilyen tevékenységet nem végző új cégeket. Ezért a rendelkezés a vállalkozáshoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi, tehát alaptörvény-ellenes. A jogbiztonság

érdekében, a 13. § (6) bekezdése mellett, a 13. § (7) bekezdését is megsemmisítette, a rendelkezések szoros összefüggése miatt.

5. 12/2017. (VI. 19.) AB határozat

E határozattal az Alkotmánybíróság a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egyes szövegrészeire állapított meg alaptörvény-ellenességet. A törvény módosítás előzménye, hogy az egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapítása érdekében szükséges módosításáról szóló 2013. évi LXXII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv. 1.) már bevezettek, új, nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó szabályozásokat, mely ellen az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll eljárást indítványozott. Az Alkotmánybíróság ez alapján eljárva, a 9/2014. (III. 21.) AB határozatával a szabályozás több szövegrészét alaptörvény-ellenesnek találta, és megsemmisítette. Ezt követően hozta meg a T. Ház a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.2.), melynek egyes szövegrészeit az Alkotmánybíróság, utólagos normakontroll eljárásában eljárva szintén alaptörvény-ellenesnek talált és megsemmisített.

Az előterjesztés általános indokolásában a jogalkotó utal arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzített követelményeknek olyan szabályozási rendszer felel meg, amely tartalmazza a vizsgálat elrendelésének lehetőségeit, okait, az eljárási szabályait (alkalmazható eszközöket és módszereket, időtartamát) és az elrendelés, lefolytatás jogszerűsége ellenőrzésének intézményes fórumát és szabályait. Ezért a Módtv.2. azt célozza, hogy a nemzetbiztonsági érdekek hatékony védelmét biztosító, az alkotmányossági elveknek megfelelő rendszerben szabályozza a nemzetbiztonsági ellenőrzés intézményét az alábbiak szerint.[178] Előremutató, hogy a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított követelményeket figyelembe vette a Módtv.2. megalkotása során. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi eljárása során azt nem vizsgálta, hogy a törvény alkalmazásában foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e a bírói szolgálati jogviszony. A jogalkotó a Módtv. 2. megalkotása során azonban a „foglalkoztatási jogviszony" fogalma alatt a bírói szolgálati jogviszonyt is értette, továbbá – nem közvetlenül – de jogszabály-értelmezés útján főszabállyá tették a bírók nemzetbiztonsági ellenőrzését. A TAB eljárása során megtárgyalta a módosító javaslatokat, valamint elkészítette az összegző módosító javaslatát, amely a fenti tárgykört

[178] T/2077. számú törvényjavaslat, 23. oldal

nem érintette, erre vonatkozóan a TAB nem tett észrevételt. Az Alkotmánybíróság 12/2017. (VI. 19.) AB határozatával a „bírói szolgálati jogviszony", valamint a „bíró" szövegrészeket alaptörvény-ellenesnek minősítette, mivel álláspontjuk szerint ez ellentétes a bírói függetlenség elvével és követelményével. Továbbá az Alkotmánybíróság egy technikai, a jogbiztonságot sértő szövegrészt is megsemmisített. A Módtv.2. 72/B. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „így különösen" fordulat az Alkotmánybíróság szerint ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével, mert ezzel a fordulattal a felülvizsgálati eljárás parttalan, a felsorolás ezáltal nem taxatív, nem pontos meghatározást tartalmazó rendelkezés.[179] A TAB eljárása során több nyelvtani, kodifikációs észrevételt is megfogalmazott, azonban a vitatott szó fordulat elkerülte figyelmüket.

6. Az Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozata

A Quaestor károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról szóló T/4347. számú törvényjavaslat, 2015. április 10. napján került benyújtásra. A törvényjavaslat tárgyalása és a kihirdetése között rendkívül kevés idő telt el. A törvényjavaslat tárgyalására nem az általános rendben, hanem a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel került sor. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot 2015. április 14-én fogadta el, majd 2015. április 17. napján kihirdetésre került, hatályba pedig a kihirdetését követő napon lépett.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a törvény több rendelkezését is alaptörvény-ellenesnek nyilvánította: 1. §, 4. § (5)-(9) bekezdése, 6. § d) pontja és 13.§.

A törvény vitatott 1. §-ában került kijelölésre a törvény hatálya, mely a következő volt: (1) A törvény hatálya azokra az ügyletekre terjed ki, amelyeknél az ügyfél jognyilatkozata a QUAESTOR FINANCIAL HRURIRA Tanácsadó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság által kibocsátott, vagy ilyenként megjelölt, a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zártkörűen Működő Részvénytársaság által értékesített kötvények vásárlására irányult, és az ügyfél az ellenérték fizetési kötelezettségének eleget tett, függetlenül attól, hogy a jogügylet érvényesen létrejött-e, illetve teljesedésbe ment-e.[180] Az előterjesztés indokolása szerint a törvény célja a Quaestor vállalatcsoport kötvénykibocsátásával érintett befektetők helyzetének a rendezése.

A TAB eljárása során az 1. § módosítását javasolta: a személyi hatályt kibővítette a Quaestor Zrt „vagy annak a számviteli jogszabályok szerinti kapcsolt vállalkozása" résszel.[181] Egyéb

[179] 12/2017. (VI. 19.) AB határozat
[180] T/4347. számú előterjesztés
[181] T/4247/10. TAB összegző módosító javaslat

észrevételt nem javasolt hozzá. A TAB összegző módosító javaslatában a módosítását azzal indokolta, hogy ezzel kiterjesztik a forgalmazó szervezetek körét a kapcsolt vállalkozásokra is.

Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a törvény a megkárosított befektetők közül egy csoportot (Questor károsultak) kiemeli, ugyanakkor a 2014-2015. évben több más befektetői csoport is sérelmet szenvedett különböző befektetési szolgáltatók fizetésképtelen helyzete miatt.[182] Az indítványozók valamennyien a Buda-Cash Brókerház Zrt. károsultjai voltak, álláspontjuk szerint a törvény 1. §-a ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített megkülönböztetés tilalmával, mivel a jogalkotó nem kezelte egyenlő méltóságú személyekként a mind időben, mind jogalap szempontjából azonos problémával küzdő károsultakat.[183]

Az Alkotmánybíróság megállapította az 1. § alaptörvény-ellenességét, arra hivatkozva, hogy a jogalkotó nem kezelte azonos módon az összehasonlítható helyzetben lévő károsultakat. Tehát a hivatkozott rendelkezés az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme folytán alaptörvény-ellenes.

A vitatott 4. § (5)-(9) bekezdését megvizsgálva a következőket tapasztaltam: az előterjesztésben a 4. § mindössze (1) – (5) bekezdésből állt. Az utóbb megsemmisített 4. § (5) bekezdése ugyan az előterjesztésben is már szerepelt, azt a TAB összegző módosító javaslatában módosította. A további, utóbb megsemmisített 4. § (6)-(9) bekezdéseket az előterjesztés nem tartalmazta, azok a TAB eljárása során, a TAB összegző módosító javaslata alapján váltak a törvény részévé. A TAB indokolásában kifejtette, hogy az általuk javasolt kiegészítés „lehetővé teszi, hogy az Alap működésének biztosítása érdekében hitelintézettől hitelt vegyen fel. A módosító javaslat a BEVA tagok előlegfizetési kötelezettségének arányára vonatkozóan részletezi az előlegfizetési kötelezettséget, és azt, hogy a követelések megtérülését hogyan kell a kibocsátott kötvények lejárat előtti visszavásárlásra fordítani."[184]

A törvény ezekben a hivatkozott részben akként rendelkezik, hogy az előleg összegét a BEVA tagot terhelő díjfizetési kötelezettség aránya alapján kell megállapítani, azonban a törvény az előlegfizetés pontos mértékéről nem rendelkezik, csupán annyit állapít meg, hogy azt a BEVA tagok a BEVA tagdíjfizetési kötelezettségük arányában, a Quaestor Alap igazgatóságának megállapítása szerint fizetik meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hivatkozott rendelkezések a teljesítendő kötelezettséget érintően nem szabályozzák egyértelműen, hogy

[182] 32/2015. (XI. 19.) AB határozat
[183] 32/2015. (XI. 19.) AB határozat
[184] T/4347/10. TAB összegző módosító javaslata. Indokolás rész.

az érintetteket mekkora mértékű előlegfizetési kötelezettség terheli, a törvény szövegéből a kötelezettség tartalma nem vezethető le pontosan, azt legfeljebb becsülni lehet. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a törvény 4. § (8) bekezdése az előlegfizetési kötelezettséget több lépcsőben írja elő. A törvény megfogalmazása azonban bizonytalanná teszi azt, hogy egy eleve pontatlan kötelezettséget mikor kell az érintetteknek teljesítenie. Az Alkotmánybíróság így ezeket a rendelkezéseket megsemmisítette.
Ehhez kapcsolódott a törvény 6. § d), valamint 13. §-ának vizsgálata is.
A törvény 6. § d) pontja alapján az igazgatóság határozza meg a BEVA tagok által fizetendő éves előleg összegét, és rendelkezik az előleg visszatérítéséről. Ez a rendelkezés így szerepelt az előterjesztésben, a TAB eljárása során ehhez a részhez módosító javaslatot nem terjesztette elő.
A 13. §. illetően a TAB összegző módosító javaslatában nyelvhelyességi pontosítással élt, egy nyelvtani hibát javított, mely indokolt volt. Ezen kívül más észrevételt nem tett a hivatkozott rendelkezéshez.
Az Alkotmánybíróság a fenti rendelkezéseket is megsemmisítette, mivel megítélése szerint nem áll arányban a BEVA tagok által elszenvedett tulajdonjog korlátozás súlyával, a vitatott rendelkezések által elérni kívánt cél fontossága. Az alapjog-korlátozás aránytalansága miatt tehát a törvény 4. § (5)-(9) bekezdését, a 6. § d) pontját és a 13. §-át megsemmisítette.[185]

B) Előzetes normakontroll eljárásban született döntések, melyekkel alaptörvény-ellenességet állapítottak meg:

1. 1/2017. (I. 17.) AB határozat
A köztársasági elnök alkotmányossági vétóval élt, az Országgyűlés által 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, - de még ki nem hirdetett - a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjainak alaptörvény-ellenesség megállapítása iránt.
A törvény megalkotásának jogalkotói célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályozás, egyetlen, önálló törvénybe történő foglalása volt. A törvény elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló általános eljárási rendben került sor, az sarkalatossági záradékot nem tartalmazott.

[185] 32/2015 (XI.19.) határozat

Megvizsgálva a törvényjavaslat útját megállapítható, hogy az utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított 7. § (4) bekezdés az előterjesztésben még nem szerepelt, a rendelkezés a TAB összegző módosító javaslatában jelent meg.[186] A másik vitatott rendelkezés már az előterjesztésben is szerepelt, azt a TAB eljárása során nem módosította, ahhoz észrevétel nem érkezett.

A TAB összegző módosító javaslatával beemelte a törvényjavaslat 7. § (4) bekezdését az alábbi szöveggel: „Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el." A köztársasági elnök véleménye szerint ezzel a törvény egy új úgynevezett közigazgatási felsőbíróságot nevez meg, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék hatáskörébe utalja. Véleménye szerint a törvény tartalmát tekintve kiegészíti a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.) egy új bírósággal, mivel annak feladat- és hatáskört állapít meg. Azonban a Bszi. sarkalatos törvény, az kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, így az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez, és alaptörvény-ellenes. A köztársasági elnök álláspontja szerint ennek a megoldásnak az az indoka, hogy a Bszi. módosításához előírt minősített többséghez egyetértés hiányzott, ezért oldották meg a jogalkotók ilyen módon ezt a kérdést. Az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt adott, megállapította, hogy „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie."[187] Ezért a rendelkezés az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésébe, a B) cikk (1) bekezdésébe, valamint a 25. cikk (8) bekezdésébe ütközik.

A törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontját illetően a köztársasági elnök vétójában jelezte, hogy az ott meghatározott hatásköri szabályok tartalmát tekintve módosítják a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos hatáskörébe és illetékességbe utalt jogorvoslati eljárást, ezért ellentétes az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdésével és a IX. cikk (6) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatkozott rendelkezések szintén alaptörvény-ellenesek, így azokat megsemmisítette.

Ezt követően az Országgyűlés elnöke T/12234/19. számú irományával felkérte a TAB-ot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. A TAB a 2017. február 15-i ülésén megtárgyalta az Alkotmánybíróság határozatát, majd kialakította arról álláspontját. A módosító javaslatban látható, hogy a TAB az Alkotmánybíróság

[186] T/12234/12. sz. iromány
[187] 1/2017. (I. 17.) AB határozat

határozatának megfelelően elhagyja a 7. § (4) bekezdését, helyette nem emel be semmit. A TAB indokolásában kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenessé minősített bekezdést szükséges elhagyni, mely a „felsőbíróságként eljáró bíróság" köznévi megjelölést vezette volna be. Továbbá a TAB indokolásában kifejtette, hogy e rendelkezés elhagyása miatt szükségessé vált a törvény mindazon rendelkezéseinek is a módosítása, melyek ezt a köznevet használják. Továbbá ez azt vonja maga után, hogy a hatásköri rendelkezések, illetve a törvényszéki eljárásra vonatkozó szabályok eseteiben is szükséges a törvényjavaslat módosítása. Ezeket a módosításokat a TAB elvégezte.

A TAB módosító eljárása során a törvény 12. § a) pontjába beemelte a „törvény eltérő rendelkezések hiányában" szövegrészt, melynek indokolása, hogy az Alkotmánybíróság által megállapított alaptörvény-ellenességet a kifogásolt szabály szubszidiáriussá tételével lehetett megszüntetni. A törvényjavaslat 12. § c) pontját pedig elhagyta az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében.[188]

2. 8/2016. (IV. 6.) AB határozat

Az államfő alkotmányossági vétójával megküldte az Alkotmánybíróság részére az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) módosításáról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt (a továbbiakban: törvény).

Köztársasági elnök a visszaküldő levelében a törvény 162. § (4) és (7) bekezdéseit, valamint a 183/G. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kezdeményezte.

A törvény útját megvizsgálva megállapítható, hogy ahhoz, kivételességi javaslatot terjesztett elő a benyújtó országgyűlési képviselő.[189]

A törvény 4. §-ával egészítette ki az MNBtv. 162. §-át (3)-(7) bekezdéssel, melyek közül a köztársasági elnök a (4) és (7) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte, valamint a törvény 5. §-a emelte be az MNBtv. 183/G. (3) bekezdésének módosítását, melyet szintén kifogásolt az államfő.

A TAB eljárása során összegző módosító javaslatában a törvény 4. §-ának a módosítását javasolta, de az kizárólag a (6) bekezdést érintette, melynek célja, az indokolás szerint egy olyan jogtechnikai pontosítás, amely az eredeti szabályozási célt szem előtt tartva, az eredeti javaslat céljának megfelelően egyértelműsíti a jogalkotói szándékot. Ezen kívül észrevételt nem tettek.

[188] T/12234/20. számú iromány: Módosító javaslat alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében
[189] T/9380/3. számú iromány, benyújtó: Bánki Erik

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította a fent hivatkozott rendelkezések alaptörvény-ellenességét. Ezt követően ismét a TAB eljárása következett, mely módosító javaslatában törölte az MNBtv. § új (4) bekezdését. Továbbá indokolásában kifejtette, hogy a jogalkotó az AB határozatban foglaltaknak megfelelően pontosította a rendelkezéseket, továbbá bizonyos rendelkezéseket törölt, valamint garanciális jellegű szabályt is bevezetett, ezzel eleget téve az AB határozatban foglaltaknak. Ezt követően a köztársasági elnök aláírta a törvényt, majd az kihirdetésre is került. Így a törvény kivételes tárgyalásban végül két hónap alatt született meg.[190]

3. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény 1. §-a, 3-6. §-ai, 8. § (2) és (3) bekezdései, 13. §-a alaptörvény-ellenesek.

A köztársasági elnök indítványában a törvény egyes rendelkezéseinek a minősített többség hiányából eredő közjogi érvénytelenségét állította, mivel álláspontja szerint az egyszerű többséggel elfogadott törvény 1. §-ának elfogadásával az Országgyűlés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és a 38. cikk (1) bekezdését, a törvény 5-6. §-ainak elfogadásával pedig a B) cikk (1) bekezdését és a P) cikk (2) bekezdését sértette meg. Álláspontja szerint a törvény 13. §-ával összefüggésben pedig a jogalkotó kellő indok nélkül beavatkozik a magánjogi szerződésekbe.

Az Országgyűlés a T/3788. számú törvényjavaslatot zárószavazása során, a módosított, egységes javaslatot[191] 110 igen, 57 nem szavazattal elfogadta, egyszerű többséggel.

A köztársasági elnök álláspontját támasztja alá az a tény is, hogy a kétharmados többségű támogatottság hiánya miatt a zárószavazásra bocsátott egységes javaslatban már látható, hogy szövegből elhagyták a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Naftv.) 1. § (2) bekezdésére irányuló rendelkezést. A törvényjavaslat 1.§-ának elfogadásával tehát egyszerű többségű döntéssel a Nemzeti Földalapba kerülnek a védett és védelemre tervezett földterületek. Azonban egy minősített többséget igénylő kérdést egy egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet szabályozni.

A TAB eljárása során összegző módosító javaslatában több módosítást, kiegészítést is javasolt, de ezek a vitatott rendelkezéseket nem érintették.

[190] Benyútjás dátuma: 2016.02.29., kihirdetés dátuma: 2016.05.05.
[191] T/3788/16. számú iromány

Az Alkotmánybíróság eljárását követően a TAB az alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében módosító javaslatot terjesztett elő T/3788/26. számon, mely során a jogtechnikai módosításokon túl, az Alkotmánybíróság határozatában megállapított kritériumokat is figyelembe vette, a vitatott rendelkezéseket elhagyta a törvényszövegből. Ezt követően a törvény ismét megküldésre került a köztársasági elnöknek, aki azt 2015.december 10. napján aláírta.

4. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

E határozatában az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek (a továbbiakban: Vgtv.) a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt vizsgálta. A köztársasági elnök indítványában a törvény 1. § és 4.§ -a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte.

Az államfő indítványában előadta, hogy a törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja, „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását.” Az előterjesztő hatástanulmánnyal nem igazolta a módosítás szükségességét, a törvény szakmailag nem alátámasztott. A köztársasági elnök véleménye szerint a törvény nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében következő állami kötelezettségnek, az elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmának. Továbbá a jogalkotó a törvény 4. §-ában majd egy jövőben megalkotandó kormányrendeletre bízza az eljárási szabályok kialakítását, az engedély nélkül folytatható tevékenységi kör kijelölését, mely sérti a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította a törvény 1. § és 4. §-ának alaptörvény-ellenességét.

A TAB összegző módosító javaslatában több rész elhagyását javasolta. Ugyanis a benyújtott, eredeti törvényjavaslat három törvény módosítására is javaslatot tett, azonban ezeket a módosításokat időközben már végrehajtották, így csak a Vgtv. módosítása volt indokolt. Ezért a törvényjavaslat címét, és több ezzel összefüggő részt módosított a TAB. Továbbá felhívta a figyelmet arra is, hogy a Vgtv. 30. § (1) és (2) bekezdésének módosítását a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXXIV. törvény 2018. január 1. hatállyal már végrehajtotta, ezért a vonatkozó rész módosításának elhagyását javasolta. Tartalmi módosítást is javasolt a következőképpen: az előterjesztő a díjfizetési kötelezettség alól mentessé kívánta tenni „az öntözési berendezések engedélyezési

eljárását, ha arra nem vízhasználat engedélyezése keretében kerül sor."[192] Azonban a TAB felhívta az előterjesztő figyelmét, hogy a törvényjavaslat a belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXXIV. törvény által végrehajtott módosításhoz képest hátrányt jelentene a gazdálkodók számára, ezért módosítást javasoltak a következőképpen: „Mentes a díjfizetési kötelezettség alól: az öntözési berendezések vagy az öntözőtelepek engedélyezési eljárása." E módosítás által az öntözőtelepek vízjogi engedélyezése is igazgatási szolgáltatási díjmentessé válik, függetlenül attól, hogy a vízhasználat engedélyezésével együtt, vagy attól függetlenül kerül sor a vízlétesítmények engedélyezésére.[193]

A TAB összegző módosító javaslatának 8. módosító pontja érintette a törvényjavaslat 4. §-át is, amellyel a Vgtv. 28/A. Felhatalmazó rendelkezéssel egészítette ki a törvényjavaslatot, a kormánynak adott felhatalmazást arra, hogy a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körét és az utólagos ellenőrzés részletszabályait rendeletben megállapítsa. A TAB indokolásában kifejtette, hogy „a törvényjavaslat 4. §-ával bevezetni kívánt Vgtv. 28/A. § (1) bekezdésének alkalmazhatósága érdekében a felhatalmazó rendelkezéssel történő kiegészítés a HHSz. 44. § (1) bekezdése alapján meghatározott követelmények érvényesítése miatt nyilvánvalóan szükséges." Ezenkívül jogtechnikai pontosítást is tettek az alábbi indokolással: „A Vgtv. korábban már kiegészült egy jelenleg is hatályos 45/H. §-sal, amelyet a 2017. évi CXXXIV. törvény 9. §-a iktatott be 2018. január 1-jei hatállyal. A következő szabad megjelölés a 45/M. §, így erre módosul a § megjelölése. Emellett az átmeneti rendelkezések közül töröljük az azon §-ra utalást, amely kikerül a törvényjavaslatból."[194]

Ezenkívül ami véleményem szerint nagyon előremutató, hogy a TAB összegző módosító javaslatában rámutatott arra, hogy szükséges elég felkészülési időt biztosítani, amíg a rendeleti szintű szabályozás is megjelenik, így a törvény és a végrehajtási rendeletek egyidejűleg léphetnek hatályba. Ennek megfelelően a hatályba léptető rendelkezést „a kihirdetést követő napon" szövegrészről, a „kihirdetést követő kilencvenedik napon lép hatályba" szövegrészre módosította.

Azonban mint láthattuk, ezek a módosítások sem voltak elengedőek, mivel az Alkotmánybíróság a törvény 1. § és 4.§-ára hivatkozva megállapította, hogy azáltal, hogy a

[192] T/384. számú előterjesztés
[193] T/384/7. számú iromány: Összegző módosító javaslat
[194] T/384/7. számú iromány: Összegző módosító javaslat indokolása

törvény megteremti a felszín alatti vizekből történő engedély és bejelentés nélküli vízkivétel lehetőségét, sérti a visszalépés tilalmának elvét.

Ezt követően az Országgyűlés elnöke a 2018. szeptember 7. napján kelt, T/384/12. számú irományával felkérte a TAB-ot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat elkészítésére, melyre a mai napig nem került sor.

Ahogy fentebb már kifejtettem, a TAB különleges szerepét, funkcióját támasztja alá, hogy az elfogadott törvény alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárásban, vagy a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása során a TAB az egyetlen bizottság, amely jogosult az alaptörvénnyel való összhangról, a köztársasági elnök visszaküldő leveléről és az alkotmánybíróság határozatáról álláspontot kialakítani, valamint annak alapján módosító javaslatot benyújtani. Ezzel szemben ezekre az eljárásokra határidőket, eljárási garanciákat sem a HHSz., sem az Ogytv., sem a TAB ügyrendje nem állapít meg. A TAB ügyrendje tartalmaz tárgyalási rendre, döntéshozatalra vonatkozó fejezeteket, de ezek csak a törvényjavaslat tárgyalásának általános és különös szabályai szerint tárgyalt törvényekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák. Véleményem szerint a fenti eljárásban, az Alkotmánybíróság eljárását követően szükséges eljárást is szabályozni kellene, határidőket kijelölni, hogy ez ne fordulhasson elő, hogy 2018. szeptember óta nem került módosításra – ezáltal elkészítésre, kihirdetésre – sem az adott törvény. Az előterjesztőnek ezt követően nincs semmilyen lehetősége arra, hogy az általa benyújtott törvényjavaslat törvénnyé váljon, hiszen azt kimondja a HHSz. hogy az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat elkészítésére a TAB jogosult, de azt nem, hogy mi történik akkor ha nem készíti el, ezáltal megakad a törvényhozás folyamata.

5. I/02105/2020. ügyszámú döntés

A köztársasági elnök az Országgyűlés 2020. december 15-ei ülésnapján elfogadott, egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény (T/13958. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: törvény) „19. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) módosítása” című fejezetének 49. § (1) bekezdése, 38. § (2) bekezdése és 62. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Megvizsgálva a sérelmezett bekezdéseket, az alábbiakat láthatjuk. A törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében a hulladék birtokosa a hulladékáról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a

koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. A TAB összegző módosító javaslatának 48. sorszámú módosítása érintette ezt a pontot, melyhez a szöveg koherenciáját biztosító módosítást, illetve kodifikációs módosítást javasolt, érdemi, tartalmi jellegű módosítást nem tett.
A törvény 62. §-ával megállapított Ht. új 53/C. §-a szabályozza a koncessziós szerződés tartalmát, a szerződés megszűnésének eseteit. Ezen rendelkezések között azonban nem állapít meg garanciákat arra az esetre, ha a koncesszor felhagy a tevékenységével, illetve azt nem képes ellátni. A TAB összegző módosító javaslatát átnézve, látható, hogy 72. módosító sorszám alatt az említett 53/C. § két új (8) és (9) bekezdéssel kiegészítette, mely azonban nem érintette a köztársasági elnök által felvetett problémát.
A törvény 38. § (2) bekezdésébe foglalt, a Ht. új 18/D. bekezdése az eredeti előterjesztésben nem szerepelt, az előterjesztés csak 18/A.-18/C-ig javasolt módosításokat. A vitatott 18/D. szakasz a TAB összegző módosító javaslatának 42. módosító sorszáma alatt jelenik meg először, tehát ez a bekezdés itt jelenik meg először. Az összegző módosító javaslat indokolása a módosításra a következő: „A módosítás szükségességét az adja, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges eszközök a koncessziós társaság rendelkezésére álljanak a közszolgáltatás biztosítása érdekében."[195] Tehát a köztársasági elnök vétójában vitatott rendelkezés a TAB eljárása során vált a törvény részévé. Az Alkotmánybíróság a fentiekben ismertetett 3 vitatott rendelkezés közül, a törvény 49. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét mondta ki, a törvény 38. § (2) bekezdése és 62. §-a kapcsán az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványt elutasította.

C) Utólagos normakontroll eljárásban hozott Alkotmánybírósági döntések, melyekben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet:

1. 22/2018. (XI.20.) AB határozat
E határozatában az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptké.) és a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) módosításáról szóló 2015. évi CCXX. törvényt (a továbbiakban: Módtv.) vizsgálta.

[195] T/13958/9. sz. iromány 79.o.

Az indítványozó álláspontja szerint a Módtv. a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, továbbá sérti a normavilágosság követelményét, ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

A jogalkotó a Módtv.-vel módosította a Ptké-t, másfelől a Fétv-t. Az indítványozó szerint a jogalkotó olyan jogszabályt helyezett el a Ptké. 53/C. §-ába, amely felborítja a Ptk. szerződés-átruházásra vonatkozó szabályait, ezáltal számos jogalkalmazói nehézséget fog okozni.

Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította, ugyanakkor az Országgyűlést felhívta, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerinti szabályozással való összhang megteremtése érdekében tegyen eleget jogalkotói feladatának. [196]

A TAB eljárása során összegző módosító javaslatában érdemben nem módosított az előterjesztő által benyújtott törvényjavaslaton. Három nyelvtani hibát javított, az előterjesztéshez tartalmi módosítást nem javasolt, így mondhatjuk, hogy a TAB előtt nem merült fel az előterjesztéssel összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kérdése.

2. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat

E határozatában az Alkotmánybíróság a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvényt (a továbbiakban: Módtv.) tárgyalta. Az ügy érdekessége, hogy az indítványozó – többek között – indítványában éppen a TAB eljárását kifogásolta. Az indítványozó előadta, hogy a TAB megtárgyalt javaslata két javaslatból állt össze. Az egyik a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) képviselőcsoportja által előterjesztett javaslatként szerepelt, a másik úgynevezett kormánypárti módosító javaslatként. Az indítványozó kifogásolta, hogy az MSZP képviselőcsoportja a bizottsági ülésen nem ismerte el sajátjaként a neki tulajdonított javaslatot, és a TAB ennek ellenére – a TAB ügyrendjének sérelmével – érvényes módosító javaslatnak tekintette azt, és az Országgyűlés elé terjesztette. Ezenkívül sérelmezte, hogy a TAB – a HHSz. rendelkezéseit sértve – olyan módosítást javasolt, „ami a demokratikus parlamenti vitának korábban nem lehetett része.” Az utóbbi kifogás a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelméhez kapcsolódott, amely az indítványozó szerint „az eredetileg elfogadott és a köztársasági elnöknek megküldött szöveggel semmilyen viszonyban nincs.” Az indítványozó szerint az új szöveg – ellentétben a korábban elfogadott és kihirdetésre

[196] 22/2018. (XI.20.) AB határozat

megküldött pár mondatos technikai rendelkezéssel (hatálybalépés és sarkalatossági záradék) – tartalmilag érdemi szabályozást ölel fel. Az indítványozó szerint a köztársasági elnök által jelzett problémák orvoslása akkor lett volna alkotmányos, ha az Országgyűlés nem tárgyalta volna újra az elfogadott és visszaküldött törvényt vagy a köztársasági elnök által jelzett részek hatályba nem lépésére – mint a levélben kifogásolt, illetve azzal összefüggő kérdés – tesz javaslatot az Országgyűlés, nem pedig azzal, hogy mind normatartalmában, mind témájába, mind terjedelmében, a szabályozási tárgykör sarkalatosságának problémáját is érintve, teljesen új jogszabályt alkot az Országgyűlés. A HHSz. rendelkezései szerint ugyanis a törvényjavaslat benyújtásának és tárgyalásának a visszaküldött törvény tárgyalásától eltérő szabályai vannak, amelyek be nem tartása oda vezetne, hogy a TAB eljárása során bármilyen új normatartalom beépíthető lenne a már egyszer megtárgyalt törvénybe, figyelmen kívül hagyva a köztársasági elnök által megjelölt kört. Ezt azért is különösen aggályosnak tartják, mert a TAB módosító javaslata megváltoztatta a törvény személyi és tárgyi hatályát.

A TAB eljárása során a nyelvtani, stilisztikai javítások mellett, érdemi, jogi javaslatokat is megfogalmazott. Ennek ellenére az első körben megküldött törvényszöveget a köztársasági elnök nem írta alá, hanem politikai vétóval élt, melyben erős kritikával illette az aláírásra megküldött törvényszöveget. Visszaküldő levelében[197] úgy fogalmazott, hogy a a törvényszöveg normatív tartalommal nem bíró, ellentmondásos, értelmezhetetlen és végrehajthatatlan rendelkezéseket tartalmaz. A visszaküldést követően a TAB – ahogy az indítványozó is előadta – valóban mind témájában, mind terjedelmében egy új jogszabályt alkotott. Az Alkotmánybíróság határozatában ezt nem találta problémának, hivatkozva arra, hogy a HHSz. nem rendelkezik a TAB eljárásának részletes szabályairól, így arról sem, hogy a TAB mit tekint módosító javaslatnak és a módosító javaslathoz milyen feltételek mellett nyújtható be újabb módosító javaslat. Tekintettel arra, hogy a HHSz.-ben nincs rögzítve a TAB eljárására vonatkozó szabály, így fel sem merült, hogy a HHSz. megsértése kihatott volna a jogszabály közjogi érvényességére. Továbbá rámutatott arra, hogy az Országgyűlés nem köteles az észrevételeknek megfelelő törvényt alkotni. [198]

Ebben az esetben a TAB első körös eljárása esetén azt láthatjuk, hogy súlyos hibák nem kerültek javításra például a törvény az 1.§-ában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosítása címszó alatt a településkép védelméről szóló törvényt egészítette ki olyan sarkalatossági záradékkal, amelyet a településkép védelméről szóló törvény nem is

[197] T/15329/19. sz. iromány
[198] 3001/2019. (I. 7.) AB határozat

alkalmaz. A köztársasági elnök visszaküldő levelét követően megalkotott törvényszöveg mind tartalmi, mind eljárásjogi szempontból már megfelelően került megalkotásra.

3. 9/2019. (III. 22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdésének – az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módosító tv.) 21. § 4. pontja által megállapított – „sajátos nevelési igényű" szövegrésze, továbbá szoros tartalmi összefüggése okán a Módosító tv. által megállapított – az Nkt. 97. § (1a) bekezdésének alaptörvény-ellenességét vizsgálta.[199]

Megvizsgálva a TAB tevékenységét a Módosító tv. elkészítése során azt látjuk, hogy a TAB több módosítást, kiegészítést is javasolt, valamint számos helyen nyelvhelyességi és szerkesztési módosításokat tett. A szóban forgó szövegrészt és módosítást az eredeti előterjesztés már tartalmazta, a törvényalkotás folyamata során az nem került módosításra. Az Az indítványozó által előadott probléma a törvényalkotás folyamata során nem merült fel, viszont azt az Alkotmánybíróság sem kifogásolta, az indítványt elutasította.

4. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat

E határozatban az Alkotmánybíróság a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Ltp. törvény) 22. § (1) bekezdése, 24/A. §-a és 29. §-a alaptörvény-ellenességét vizsgálta.

Bánki Erik, a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjának országgyűlési képviselője 2018. október 15. napján nyújtotta be a T/2600. számú, a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról címet viselő törvényjavaslatot. A törvényjavaslat benyújtója ezzel egyidejűleg kezdeményezte a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalását is.

Az indítványozók érvelése szerint a kivételes eljárás kezdeményezése és alkalmazása ugyan formálisan jogszerű volt, azonban az nem felelt meg az eljárás céljának. Az indítványozók szerint az előre nem látható, gyors változtatás ráadásul veszélyt is hordoz magában, mivel nem mérték fel, hogy milyen hatással lehet a gazdaságra, ezzel pont egy olyan helyzetet teremthet, amely sürgős megoldást igényel majd az Országgyűléstől. Az indítványozók megítélése szerint a kivételes eljárás intézménye jelen esetben nem a céljának megfelelően

[199] 9/2019. (III. 22.) AB határozat

került alkalmazásra, hiszen semmi nem indokolta a rendkívüli, sürgős törvénymódosítást, ekként pedig a kivételes eljárás szabályainak alkalmazása valójában joggal való visszaélést eredményezett. Ez már önmagában is megalapozza az elfogadásra került 2018. évi LXIII. törvény közjogi érvénytelenségét. Ezzel összefüggésben rámutatnak: a TAB elnöke láthatóan nem volt tisztában sem az előterjesztés indokolásával, sem pedig a kivételes eljárás egyes szabályaival.[200]

A TAB eljárása során kizárólag nyelvhelyességi és kodifikációs pontosításokat tett, nem kifogásolta a hatásvizsgálatok elmaradását, valamint a jogszabály megalkotására szánt idő rövidségét.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, azt nem találta alaptörvény-ellenesnek.

5. 3/2020. (I. 3.) AB határozat

Az indítványozók az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CCXXIV. törvény - 2016. május 20-án hatályba lépő, a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt módosító - 65. §-ában foglalt Fdvt. 11. § (1) bekezdése helyébe lépő szöveg ellen éltek utólagos normakontrollal. A módosítás az Fdtv. 3. § 8. pont *m)* alpontja szerinti termékek (elektronikus cigaretta, utántöltő flakon és dohányzást imitáló elektronikus eszköz) kiskereskedelmét csak dohányboltban tette lehetővé. Az indítványozók álláspontja szerint a módosítás diszkriminatív [sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését] és sérti az egészséghez való jogot. Továbbá a problémát az okozta, hogy az indítványozó 2011 óta elektronikus cigaretta, valamint az ezek karbantartásához szükséges termékek kiskereskedelmi értékesítésével foglalkozott, aminek lehetősége a törvény hatálybalépésével megszűnt. Az indítványozónak a kereskedelmi tevékenységét meg kellett szüntetnie és üzleteit be kellett zárnia, a megmaradt árukészlete pedig értékesíthetetlenné vált, és a jogszabály nem tartalmazta a nagykereskedők visszavásárlási kötelezettségét.

A TAB az eljárása során kodifikációs és nyelvhelyességi pontosításokon kívül olyan módosítást is javasolt, amely a jogszabályi inkoherencia feloldására irányult, a szóban forgó probléma eljárása során nem merült fel.

Az Alkotmánybíróság a fent idézett szövegrész alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, ugyanakkor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet

[200] 24/2019. (VII. 23.) AB határozat

idézett elő azáltal, hogy az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncessióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem rendelkezett a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról.[201]

6. 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat

A megtámadott jogi aktus: A Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank Magyarországi Székhelyéről szóló Megállapodás kihirdetéséről és a 2015. évi XLI. törvénnyel kihirdetett, a Nemzetközi Beruházási Bank megalapítása tárgyában, Moszkvában, 1970. július 10-án aláírt és 1990. december 20. napján módosított Egyezményhez csatolt Alapszabály módosításának kihidetéséről szóló 2019. évi XI. törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás a Nemzetközi Beruházási Bank és Magyarország Kormánya között a Nemzetközi Beruházási Bank magyarországi székhelyéről 5.2.- 5.4. pontja, 6.1. és 6.4. pontja, valamint 11.1. pontja. Az indítványozók szerint a vitattt rendelkezés túlterjeszkedő pénzintézeti jogosultságokat ismer el a magyar jogrendben a Nemzetközi Beruházási Bank számára.[202]

A TAB eljárását áttekintve, kizárólag jogtechnikai módosításokkal élt, a szóban forgó probléma nem merült fel az eljárás során, ugyanakkor az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

7. 3042/2021. (II. 19.) AB határozat

Az alábbi ügyben az Alkotmánybíróság a bírói indítványt ugyan elutasította, mégis fontosnak tartom az ügy bemutatását a TAB eljárása szempontjából.

2020. augusztus 3. napján az Alkotmánybíróságra érkezett bírói kezdeményezés (egyedi normakontroll eljárás) a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kult.tv.) 92/B. § - 97/F. §-a ellen. Az indítványozó bíró (Kúria) – az Abtv. 25. §-a alapján, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett a hivatkozott részek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az ügy tárgya: felperes 2017 decemberében szekszárdi állami múzeumban őrzött műtárgyak vonatkozásában tulajdonjogára hivatkozással visszaadási kérelmet terjesztett elő. A Miniszterelnökséget vezető miniszter 449/2013. (XI.28.) Korm.rendelet szerint lefolytatta a

[201] 24/2019. (VII. 23.) AB határozat
[202] 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat

vizsgálatot, majd megállapításra került, hogy az állami tulajdonjog gyakorlója nem tudja kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a visszaigényelt tárgyakon állami tulajdonjog jogszerűen keletkezett, ezért azokat kiadta a felperesnek. 2019. július 17. napján a miniszterelnökséget vezető miniszter a tulajdonosi döntés felülvizsgálata iránt hivatalból eljárást indított és még aznap hozott határozatával a tulajdonosi döntést visszavonta. A határozatban arra hivatkozott, hogy a Kult.tv. 2019. július 16. napján hatályos módosítása szerint lényeges körülményváltozásként kell értékelni azt, hogy a visszaadásról rendelkező eljárásban a Ket. szerint kellett volna eljárni. A Kúria álláspontja szerint a 2019. július 16-án hatályba lépett, a Kult.tv.-be beépített 92/B.§ - 92/F.§. jogszabályhelyek és azok törvényi indokolása sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvét, a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság és jogbiztonság elvét, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.

Megvizsgálva a Kult.tv. módosítására irányuló eljárást a következőket láthatjuk. A T/6350. számon benyújtott előterjesztés a kulturális javak visszaadására irányuló eljárás szabályozásra egy mondatos változást tartalmazott: „Az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja.”

Tárgyaló bizottságként a Gazdasági Bizottság került kijelölésre, mely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatában nem tett módosítási javaslatot a hivatkozott részhez. Ezt követően a TAB benyújtotta összegző módosító javaslatát, melyben 6. módosítópont sorszámmal beemelte a Kúria által vitatott 92/B.§-92/F.§ szakaszokat a Kult.tv.-be. Az összegző módosító javaslat indokolása a szokásosnál hosszabban (négy oldalon keresztül) fejtegeti a jogalkotói szándékot a módosításhoz, továbbá az indokolás tartalmaz egyfajta szükségesség-arányossági tesztet is, melynek indoka valószínűleg az, hogy a jogszabályi rendelkezés alapjogi kérdéseket is felvet. Azonban a Kúria álláspontja szerint vitatott rendelkezések alkotmányossági kérdéseit az Alkotmánybíróság jogosult megválaszolni.

Az időközben hatálytalanná vált, 449/2013. (XI.28.) Korm.rendelet alapján a visszaadásra vonatkozó eljárásban amennyiben az állam nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani az állami tulajdonjog meglétét, valószínűsíteni kellett az igénylő (magánszemély) tulajdonosi jogait, ennek megfelelően részére kiadni az érintett kulturális tárgyat. Ezzel szemben a módosítást követően megfordul a bizonyítási teher, és az igénylőnek kell kétséget kizáróan bizonyítania a tulajdonjoga meglétét, amennyiben ez nem sikerül, az állami tulajdonjogot kell feltételezni, ezáltal a tárgyat visszajuttatni az államnak. A 2013-as kormányrendelet alapján magánjogi

döntésként kezelt döntéseket utólagosan hatósági aktussá minősítik, hiszen a módosítás lehetővé teszi, hogy „a 449/2013. (XI.28.) Korm.rendelet alapján hozott döntéseket (…) a döntés meghozatalát követő 5 éven belül legfeljebb egy ízben felülvizsgálhatja" három esetben, melyek közül az egyik „gumiszabály", melyre jelen ügyben is hivatkoztak: „a döntés meghozatalát követően olyan, az ügy elbírálása szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merült fel, amelyet korábbi eljárásban nem bíráltak el és elbírálása esetén a döntést érdemben befolyásolhatta volna"[203] Jelen ügyben az alperes szerint azért volt szükség a korábban meghozott tulajdonosi döntés visszavonására irányuló eljárás lefolytatására, mert „lényeges körülményváltozásként" kellett értékelni azt, hogy a visszaadásról rendelkező eljárásban a Ket. szerint kellett volna eljárni, hiszen a Kult.tv. módosítása immár az Ákr. szerinti eljárást teszi lehetővé, tehát magánjogi döntéseket utólag hatósági döntéssé minősíti. A jogalkotó törvényi szinten nem szabályozta, hogy ez a típusú döntés közhatalmi jellegűnek minősül ezentúl, hanem azzal a megoldással élt, hogy a 449/2013. (XI.28.) Korm.rendelet alapján meghozott döntéseket utóbb közhatalminak minősíti. Ráadásul egy fordított bizonyítási teherrel, mely során az igénylőnek nehezebb bizonyítania a tulajdonosi jog meglétét. Továbbá a Kúria álláspontja szerint azzal, hogy a jogalkotó 5 évre visszamenőleg lehetővé teszi a korábbi (akkor hatályos kormányrendelet alapján lefolytatott eljárás során meghozott) döntések felülvizsgálatát sérti a visszamenőleges hatály tilalmát. Ezen kívül az öt éves időtartammal további problémára is felhívja a figyelmet a Kúria: A módosítás úgy állapít meg eltérő időtartamot a hatósági döntés visszavonására, hogy arra az Ákr. nem biztosít lehetőséget, és a Kult.tv. szerinti módosítást nem szabályozza a kivett eljárások között sem. A Kúria véleménye szerint az Ákr. 120. § (1) bekezdésében foglalt garanciális szabályoktól eltérés súlyos jogbiztonságot idéz elő, hiszen egy Ákr. hatálya alá tartozó hatósági ügyben az Ákr. felhatalmazása hiányában állapít meg eltérő szabályt. A Kult.tv. módosítása úgy tér el a semmisségi okoktól, és határidőktől, hogy erre az Ákr. nem adott felhatalmazást. A Kúria álláspontja továbbá, hogy a Kult.tv. vitatott szakaszai a tulajdonhoz való jogot visszamenőlegesen korlátozzák, azonban csak egy szűk körben, a 2014-2019 között kiadott restituciós döntések esetén. Ezért a szabályozás nem felel meg az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének, mivel nem biztosítja a tulajdonhoz való jog diszkriminációmentes intézményi kereteit sem.[204]

[203] Kult.tv. 92/B.§
[204] Kúria Kfv.II.37.112/2020/8. számú végzése

Az Alkotmánybíróság a Kúria indítványát eljárási okokból roppant mértékben leszűkítette[205], és a vitatott, 92/B. § - 92/F. § szakasz helyett, kizárólag a Kult.tv. 92/B. § c) pontját, valamint a 92/C. § (1) bekezdés első mondatának első fordulatát vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy a rendes bíróság által egységesen kezelt „kulturális javak visszaadására irányuló eljárás valójában két részre oszlik: az első a korábbi (műkincseket kiadó) döntés felülvizsgálata, a második szakasz pedig a megismételt eljárás. Minthogy a rendes bíróság által felfüggesztésre került ügyben még csak az első szakasz ért véget, s abban a visszaható hatály tilalma nem valósult meg arra tekintettel, hogy a kiadott műkincseket birtokló személy birtokosi pozíciója nem sérült, az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Hangsúlyozandó tehát, hogy a birtokosi pozíció megváltoztatásának esélyét hordozó, a kiadott műkincseket birtoklókat hátrányosabb bizonyítási helyzetbe hozó szabályokat ezen eljárás keretében az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta. Ennél fogva annak alaptörvény-ellenessége továbbra is alappal vethető fel a Kúria érvelése nyomán. A TAB eljárása szempontjából pedig aggasztó, hogy a vitatott rendelkezések éppen a TAB összegző módosító javaslata által váltak a törvény részévé.

II.3.5. Összegzés a TAB szerepéről

Tekintettel arra, hogy a TAB 2014-től napjainkig összesen 856 darab előterjesztést[206] tárgyalt meg, megállapítható, hogy hatalmas ügyteher hárul rá, ez a legtöbb előterjesztést megtárgyaló bizottság. Az Ogytv. és a HHSz. módosítása során a jogalkotói cél volt, hogy a TAB a törvényalkotási eljárás meghatározó, központi szereplőjévé váljon.

Kulcsfontosságú, hogy a törvény végleges szövegét a TAB által elkészített összegző módosító javaslat határozza meg, ezért mondhatjuk, hogy az érdemi döntéshozatal, az utolsó „simítások” a TAB-ban zajlanak. Ennek eredménye, hogy a szakbizottságokhoz képest a TAB politikai súlya megnőtt, továbbá a plenáris döntéshozatal egyszerűsödött azáltal, hogy már csak az összegző módosító javaslatról kell szavazni.[207] Fontos megjegyezni, hogy a TAB

[205] Ennek oka az volt, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott rendelkezések közül nem mindet kellett alkalmaznia az ügyben eljáró rendes bíróságoknak, márpedig a vonatkozó jogforrások és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint kizárólag olyan normák vizsgálhatók konkrét – bíró kezdeményezte – normakontroll eljárásban, amelyek tényleges alkalmazásra kerültek a rendes bírósági eljárásban.

[206] 2014-2018-as ciklusban megtárgyalt előterjesztések száma (nem tartalmazza a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottság saját módosítási szándékára irányuló javaslatokat): 518 db
2018-jelenleg is tartó ciklusban megtárgyalt előterjesztések száma (nem tartalmazza a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottság saját módosítási szándékára irányuló javaslatokat): 338 db (adatok letöltésének ideje: 2021. január 21.)

[207] Dukán-Vajda (2018) 152. o.

ülése az utolsó alkalom a törvény végleges szövegének a kialakítására, ezért gyakran a részletesvita-szakaszban a kormányzati döntéshozatal nem alakít ki végleges álláspontot.
A TAB eljárása során átnézi a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, azokról állást foglal, szükség esetén nyelvhelyességi, jogtechnikai módosításokat javasol, de több esetben szakpolitikai kérdésekben, tartalmi döntésekben is határoz.
Szente Zoltán szavait idézve „ez elvileg felértékelhette a bizottságok közreműködését a törvényalkotás folyamatában, a Törvényalkotási Bizottság azonban, mint láttuk, teljes körű kontrollt gyakorol az egész eljárás fölött, így a valóságban az állandó bizottságok új szerepköre nem a törvényhozás minőségének javítását, hanem a parlament plénumának eljelentéktelenítését szolgálja”[208].
Véleményem szerint a szabályosság tekintetében az lenne az ideális, ha a TAB szakmai, tartalmi kérdésekbe nem avatkozna bele, azokat a szakbizottságokra hagyná, ugyanis ők rendelkeznek azokkal a szakmai, speciális tudással, mellyel a TAB nem, de nem is ez lenne a célja, hogy minden szakmai terület apró részletét ismerje. Álláspontom szerint a törvények eljárási szabályosságához a TAB azzal járulna hozzá, ha az eléje kerülő törvények esetében ellátná a megfelelő kodifikációs, jogtechnikai, nyelvtani hibák javítását, valamint ezen kívül – ami szerintem még fontosabb – a szabályosság tartalmi oldalát képező jogállamiság, jogbiztonság elveinek megfelelő kodifikációt végezne, azaz kiszűrné az olyan hibákat, amely alaptörvény-ellenességre adhatnak okot. Nem szakmai szempontból kellene megítélnie egy-egy törvényjavaslat tartalmát, hanem annak alapos vizsgálatát kellene elvégeznie, hogy az adott javaslat megfelel-e az Alaptörvénynek, a jogbiztonságnak, jogharmonizációnak.

A gyakorlati részt áttekintve azt mondhatjuk, hogy a TAB az elmúlt évek alapján 856 darab előterjesztéséből csupán 4 esetben állapított meg az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll eljárás során alaptörvény-ellenességet, és 6 esetben utólagos normakontroll eljárás során mondta ki a törvény bizonyos rendelkezéseire az alaptörvény-ellenességet. Itt persze szerepet játszik az is, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhető eljárásokat egy szűk kör kezdeményezheti, továbbá az is, hogy a köztársasági elnök számos esetben inkább politikai vétóval élt, alkotmányossági vétó helyett.
A bemutatott gyakorlati példák során azt láthatjuk, hogy a legtöbb esetben az utóbb megsemmisített részhez a TAB eljárása során nem tett érdemi észrevételt, vagy ugyan tett módosítási javaslatot, de az nem a vitatott rendelkezést érintette. Sok esetben azt láthatjuk,

[208] Szente (2020), 6. o.

hogy a TAB eljárása során kizárólag jogtechnikai, kodifikációs, nyelvtani észrevételeket tett – ami előremutató – azonban az érdemi, utóbb alaptörvény-ellenessé nyilvánított részek felett átsiklott. Pár esetben azonban pozitívnak értékelem, hogy olyan módosításokat is javasolt, melyek például a jogalkalmazók kellő felkészülését segíti.

Azokat az eseteket áttekintve, amikor utólagos normakontroll eljárás során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet, azt mondhatjuk, hogy az alaptörvény-ellenesség elkerülése nem a TAB eljárásának volt köszönhető. A szóban forgó esetekben a TAB eljárása során leginkább szintén jogtechnikai, kodifikációs, nyelvtani módosításokat javasolt és az Alaptörvénnyel való összhang kérdése fel sem merült az eljárások során.

Ellenben láthatunk olyan példákat is, amikor az utóbb megsemmisített rendelkezés az eredeti előterjesztésnek még nem volt része, hanem az, a TAB eljárása által vált a törvény – aggályos – részéve.

Ezt azonban a szabályosság mutató tekintetében negatívan értékelem, tekintettel arra, hogy a TAB törvényhozásban felruházott különleges előjogainak a törvények jogszerűségét kellene elősegítenie, nem pedig a plenáris ülés munkáját átvéve, azt teljesen formálissá téve eljárnia. A TAB, mint egy úgynevezett „kisparlament" átvette a plenáris ülés feladatait, „dönt az eredeti törvényjavaslatok módosításairól, és az elfogadásra kerülő törvény végleges szövegéről"[209], ugyanis erre a plenáris ülésen már nincs lehetőség.

A TAB eljárása során alkotott összegző módosító javaslatot – mely tartalmazza az általa javasolt módosításokat, valamint a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatot –, az Országgyűlés plénuma elé terjeszti, melyre az Országgyűlés döntéshozó szerve, „a plenáris ülés csak rábólinthat, vagy egészében utasíthatja el; a valóságban aligha tehet mást, mint rányomja a pecsétet az elébe tett dokumentumra, akármit tartalmazzon is az."[210]

Ezt látszik alátámasztani például az az eset, amikor a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény esetében a TAB emelte be a vitatott rendelkezést, mellyel tartalmát tekintve kiegészítette a sarkalatos törvénynek minősülő Bszi.-t, egy egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel, mely nyilvánvalóan közjogi érvénytelenséget eredményezett. Ennek talán mögöttes indoka, hogy a Bszi. módosításához szükséges minősített többség hiányzott, ezért a jogalkotó a „kiskaput" kihasználva, a TAB fórumán keresztül próbálta ezt a szabályozást „kikerülni".

[209] Szente (2020) 5.o.
[210] Szente (2020) 5.o.

Az utolsóként bemutatott eset sok problémát felvet, mert a vitatott rendelkezések a TAB összegző módosító javaslata során váltak a Kult.tv. részéve, ami véleményem szerint aggályos, és a szabályosság mutató ellen hat. Ez szintén azt a megállapításomat erősíti, hogy a TAB-on mint zárószavazás előtti utolsó fórumon be lehet „csempészni" olyan módosításokat, amelyek a kormány éppen aktuális célkitűzését, politikáját tükrözik, annak tesznek eleget, azonban jogi, alkotmányossági szempontokból nem kellően átgondoltak. „A TAB oly módon bírálhatja felül a szakbizottsági akár többségi álláspontot, hogy övé az utolsó szó, hiszen az Országgyűlés elé már csak az e bizottság által az általa támogatott módosító javaslatokból készített egységes módosító javaslat(csomag), illetve az azzal egybeszerkesztett törvényjavaslat-szöveg kerül."[211] Ezek a döntések ráadásul gyorsan kerülnek meghozatalra, így nincs is idő a megfontolt jogalkotásra, mert ez esetben is egyértelműen látható, hogy az Ákr. hivatkozott rendelkezéseinek módosításával is már számos problémát megoldott volna a jogalkotó, de ezt sajnos nem vették észre, és úgy emelt be egy bizonyos eljárást az Ákr. hatálya alá, hogy annak rendelkezései merőben eltérőek és nem teszi lehetővé a módosítással célzott eljárások lefolytatását. Továbbá ezen eljárása során maga a TAB alkotott olyan rendelkezést, amely a visszamenőleges hatályú jogalkotás elvét is sértette, amely szintén a szabályosság mutató tartalmi oldalán megjelenő jogbiztonság, jogállamiság elv részét képezi.
Továbbá véleményem szerint azon kívül, hogy lehetővé kellene tenni, hogy a TAB-ba eljárása során szakmai tartalmú módosítások ne kerüljenek már be a zárószavazás előtt a törvény szövegbe, további fontos szempont lenne, hogy több idő álljon a TAB rendelkezésére a beérkezett módosító indítványok megvitatására, az álláspontja elkészítésére.
Álláspontom szerint az ideális eljárás az lenne, ha a szakmai tartalommal megfelelően ellátott javaslatokat a TAB „csupán" jogtechnikailag, kodifikációs és – a legfontosabb – alkotmányossági szempontokból értékelné, javítaná, ezáltal az érdemi, szakmai szöveget egy minden elvárásnak megfelelő jogi köntösbe bújtatná. Ezzel a szakbizottságok funkciója, aktivitása sem csökkenne. Álláspontom szerint a szabályosság növeléséhez a TAB „miniparlament" funkciójának felszámolására lenne szükség, hogy a „másként el nem fogadható" részeket ne lehessen beemelni a TAB eljárása során, ezáltal egyrészt a plenáris ülés is be tudná tölteni funkcióját, másrészt a TAB a szabályossághoz úgy járulna hozzá, hogy kiszűri mind a kodifikációs, mind az alkotmányjogilag aggályos részeket és azokat a szabályosság tartalmi oldalán megjelenő elveknek megfelelően javítja is.

[211] Szente (2020) 5.o.

II.4. A törvényalkotási eljárás külső alkotmányos garanciái

A magyar közjogi rendszerben a törvényalkotási alkotmányos garanciák feletti őrködés a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság feladata. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök törvényhozásban betöltött szerepe nagymértékben hozzájárul a törvényalkotás szabályosságához, hiszen mindkét intézmény funkciója végső soron, hogy az akár formai, akár tartalmi szempontból alaptörvény-ellenes törvényeket kiszűrje. Az elmúlt években mindkét jogintézmény jelentős változáson ment keresztül, így fontosnak láttam ezen „külső" szereplők szabályozásában bekövetkezett változások ismertetését is.

A köztársasági elnök törvényhozásban betöltött szerepében az Alaptörvény hatályba lépése hozott változásokat, az Alkotmánybíróság feladat és hatáskörét az Alaptörvény és az azzal azonos időpontban, 2012. január 1. napján hatályba lépett új, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alakította át. Jelen fejezet első felében, a korábbi és az új szabályozás összehasonlításával ezeket a hatásköri változásokat kívánom bemutatni. A fejezet további részében pedig a köztársasági elnöki vétók intézményét vizsgáltam meg részletesebben. Az általam vizsgált időszak az Alaptörvény hatályba lépésétől 2019. december 31-ig tart.[212] A vizsgált időszak alatt 33 politikai vétó látott napvilágot. A kutatásom során arra kerestem a választ, hogy a hivatalban lévő államfő milyen indokokkal él politikai vétóval, hol húzódik meg a határ az alkotmányossági és a politikai vétó között. A köztársasági elnök milyen esetekben élhet egyikkel vagy másikkal, illetve mik azok a tényezők, amik szerepet játszanak az államfő két vétó közötti döntésében, milyen megfontolásból dönt alkotmányossági vagy politikai vétó benyújtása mellett és ezek a döntések hozzájárulnak-e a szabályossághoz?

[212] Az Alaptörvény hatályba lépésekor Schmitt Pál volt a köztársasági elnök, azonban 2012. április 2. napján lemondott. Ezen időszak alatt, a volt államfő nem élt sem alkotmányossági, sem politikai vétóval. A lemondását követően, Áder János lépett hivatalba, aki jelenleg is betölti a köztársasági elnöki posztot, ezért kutatásom de facto Áder János hivatali ideje alatt benyújtott vétókra szűkül.

II.4.1. Az Alkotmánybíróság törvényalkotásban betöltött szerepének változásai

Az alkotmánybíráskodás funkciója nem vezethető le konkrétan a hatalmi ágak megosztásának elvéből, hiszen az intézmény mindhárom hatalmi ággal összefüggésbe hozható, továbbá egyes nézetek szerint inkább negyedik hatalmi ágként funkcionál. „Az Alkotmánybíróság egyrészt a Kelsen által meghatározott negatív jogalkotóként, másrészt a Petrétei által negatív kormányzásnak nevezett funkciót is betölti."[213] Továbbá az Alkotmánybíróság jogállásának lényegi eleme a függetlenség. „Az alkotmánybíráskodás a hatalommegosztás után a jogállamiság legfontosabb garanciája, amely biztosítja, hogy független bíróság (vagy hasonló szerv) őrködjön az alkotmányosság megtartása fölött."[214] Az Alkotmánybíróság legfontosabb feladata az alkotmány (jelenleg Alaptörvény) védelme. „Az Alaptörvény védelmének elsősorban úgy tesz eleget, hogy az alkotmányellenes jogforrások megsemmisítésével gondoskodik arról, hogy lehetőleg ne legyen a jogrendszerben olyan norma, amely formáját vagy tartalmát tekintve nem felel meg az Alaptörvénynek."[215]

„A bírói hatalom attól önálló hatalmi ág, hogy jogosítványai vannak a törvényhozó hatalom normaalkotásának jogszerűségi, benne alkotmányszerűségi felülvizsgálatára és ugyanilyen mértékű jogosítványa van a végrehajtó hatalom normaalkotásának törvényességi felülvizsgálatára is. Ha ez nem így lenne, úgy az általa gyakorolt jogalkalmazásban nem érvényesülne hatalommegosztás, a bíróság egyszerű végrehajtója lenne a jogi normáknak."[216]

Az írott alkotmány, alaptörvény létrejöttét az európai kontinentális államfejlődés mondhatni majdnem általánossá tette. „A jogrendszer egészét alárendelte ennek az alaptörvénynek. A bíróság előbb jelzett hatalmából folyóan elvileg nem tagadta meg az alkalmazandó jogi normák törvényességének, de alkotmányosságának vizsgálatát sem."[217] „Az alkotmánybíráskodás lényege pedig a jogi norma alkotmányossági vizsgálata lett. Az alkotmánybíróságok hatásköre annyiban különbözik a bíróságokat eddig is megillető felülvizsgálati jogtól, hogy a jogi normák kifejezett hatályon kívül helyezésének jogát is megkapták."[218] „Az Alkotmánybíróság jogalakító szerepe több összefüggésben jelenik meg, több vonatkozásban tárgyalható és több irányú hatása."[219] Az alkotmánybíráskodás jogalakító,

[213] Szalbot (2012) 3. o.
[214] Kukorelli-Papp-Takács (2007) 441. o.
[215] Kukorelli-Erdős (2014) 89. o.
[216] Schmidt (1996) 549. o.
[217] Schmidt (1996) 549. o.
[218] Schmidt (1996) 551. o.
[219] Szilágyi (2020) 1. o.

jogfejlesztő szerepe nem korlátozódik a törvényhozás befolyásolására, de az a legfontosabb, mivel a törvényeknek kiemelkedő a jogi és politikai súlya.

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat korábban az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szabályozta. 2012. január 1-től azonban az Alaptörvény és az új Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörében jelentős változásokat hozott. „A 2010-ben megalakult Országgyűlés még az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően is számos alkalommal módosította az Alkotmányt, amely módosítások egy része az alkotmánybíráskodás hatáskörének csökkentésére irányult, a gazdasági-pénzügyi alkotmányosság területére bevezetett »tiltott tárgyköröknek« köszönhetően […] Az Országgyűlés az Alaptörvénybe is változatlan tartalommal emelte be az Alkotmánybíróság hatásköreinek pénzügyi területen való korlátozását, egyúttal azonban az alkotmánybíráskodás jellegét is megváltoztatta."[220]

Szájer József szerint az Alkotmánybíróságot érintő változásoknak három fő oka volt. Az első, hogy az Alkotmánybíróságot újra kellett szabályozni a hatalmi ágak elválasztásának rendszerében, „a törvényhozó hatalomhoz való viszonyában le kellett nyesegetni a túlhatalomra potenciálisan lehetőséget adó, nem túl szerencsés kinövéseket."[221] A második, hogy az Alkotmánybíróságot közelebb hozzák az állampolgárokhoz, a harmadik pedig a jogbiztonság kérdése. A jogbiztonság kérdését Szájer József azzal indokolta, hogy az előzetes normakontrollal kapcsolatban rengeteg vita volt. Elmondta, hogy az elmúlt húsz év tapasztalata alapján egyfajta bizonytalanságot hozott létre az, hogy mindenki, egy-egy fontos ügyben a testület döntésére vár, a döntés ráadásul elhúzódik. Ez azért pikáns, mert az Alkotmánybíróság ítéleteivel döntő többségében éppen a jogbiztonság hiánya miatt szokta elmarasztalni a jogalkotót. „Az új előzetes normakontroll legalábbis a mindenkori kormánytöbbség számára megteremti azt a lehetőséget, hogy egy általános alkotmányossági vizsgálat keretében, gyorsított eljárással megkérdezze az Alkotmánybíróságot, hogy a jogszabály legalább elvi alapon megfelel-e az alaptörvénynek."[222] A jogtudomány számos képviselője azonban a fenti „átalakításokat" nem fogadta pozitívan, azt hangsúlyozva, hogy az Alaptörvény és az új Abtv. elfogadásával az Alkotmánybíróság átpolitizálhatósága szignifikánsan nőtt. „Az Alaptörvény és az alkotmánybíróságról szóló törvény a működés új, alapvetően szűkített kereteit szabta meg. A változások a kormányzó többség számára

[220] Erdős (2013). 133. o.
[221] Ablonczy (2011) 135. o.
[222] Ablonczy (2011) 134. o.

politikailag releváns jogalkotási kérdésektől távolra terelt új alkotmánybíráskodás megteremtését célozzák (…) az alkotmánybíráskodás fókusza megváltozott Magyarországon, eredményei pedig igazodnak ahhoz a szűk terephez, amelyet az indítványozásra, befogadásra és érdemi elbírálásra vonatkozó szigorú szabályozás kijelöl."[223]

A továbbiakban ismertetem az Alkotmánybíróság megváltozott hatásköreit, a régi és az új szabályok vonatkozásában.

II.4.1.1. Az előzetes normakontroll

Az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb hatásköre az előzetes normakontroll, azon belül is az elfogadott, de ki nem hirdetett törvények vizsgálata. Az előzetes normakontroll célja, hogy az Alkotmánybíróság még a törvény kihirdetése előtt kiszűrje az alkotmányellenes törvényeket, ezáltal megakadályozva, hogy azok ne válhassanak a jogrendszer részévé. A korábbi szabályozásban az előzetes normakontrollt a köztársasági elnök kezdeményezhette, az új szabályozásban azonban a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is jogosulttá vált az eljárás kezdeményezésére (korábban csak a Házszabály és a nemzetközi szerződések felülvizsgálatát kérhette). „A Velencei Bizottság a 2011. március 25-26-án tartott ülésén megfogalmazott véleménye szerint az Alkotmánybíróság átpolitizálódását eredményezné az előzetes alkotmányossági felülvizsgálat kiterjesztése az Országgyűlésre. A Bizottság véleménye szerint az Alkotmánybíróság így az egymással versengő politikai csoportok közötti döntőbíró szerepét töltené be, ami jelentősen rontana a testület hitelességén."[224] A jelenlegi statisztikák szerint 2012- től 2018. első feléig tartó időszakban, összesen hét esetben nyújtottak be előzetes normakontrollt, és mind a hét esetben a köztársasági elnök volt az indítványozó, azaz az Országgyűlés még nem élt az eljárás kezdeményezésére irányuló jogával.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés elnöke akkor küldheti tovább az elfogadott törvényt a köztársasági elnöknek, ha az Országgyűlés kezdeményezésére lefolytatott eljárásban az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. Az eljárás megindításához a törvény kezdeményezője, a Kormány vagy az Országgyűlés elnöke által beadott indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint egy „határozott kérelmet kell tartalmaznia", azaz meg kell jelölnie a konkrét törvényi rendelkezést és a konkrét alkotmányossági kérdést. Ezen túlmenően fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés a törvényt azonban csak az egyszerű

[223] Gárdos-Orosz (2016) 442.o.
[224] Szalbot (2012) 6.o.

többségi határozat meghozatala után – lényegében tehát a kormánytöbbség akarata alapján – küldheti meg az Alkotmánybíróságnak. Ezzel érdekes szabályozás alakult ki, mely több kérdést is felvet. A köztársasági elnök mellett tehát az Országgyűlés elnöke, a kormány, és a törvény előterjesztője is kezdeményezheti az eljárást, a gyakorlatban azonban nehéz elképzelni, hogy a rendszerint a kormány által előterjesztett, a kormánypártiak által elfogadott törvények esetében, maga a kormány vagy a törvény előterjesztője, vagy a kormánytöbbség támogatását élvező házelnök kérné az Alkotmánybíróság eljárásának megindítását.[225] A kormány tagjai ezt a döntést az alábbiakkal indokolták: „Igaz, hogy az indítványt a képviselők többségének kell támogatnia, de a kezdeményezés lehetősége így is fontos politikai eszköz az ellenzék kezében."[226] A gyakorlatban azonban úgy tűnik, hogy az ellenzék nem fog tudni élni ezzel a jogával, az intézmény inkább azt a célt szolgálja, hogy „a mindenkori kormánytöbbség számára megteremti azt a lehetőséget, hogy egy általános alkotmányossági vizsgálat keretében, gyorsított eljárással megkérdezze az Alkotmánybíróságot, hogy a jogszabály legalább elvi alapon megfelel-e az Alaptörvénynek."[227] Tehát ezzel a törvény kezdeményezője, mintegy „láttamozza" az Alkotmánybírósággal a törvényjavaslatot. Éppen ezt a veszélyt kívánta volna a jogalkotó elkerülni azzal, hogy az Abtv. 52. § (1) bekezdésében rögzítésre került, hogy az indítványnak egy határozott kérelmet kell tartalmaznia, azonban ezzel az Alkotmánybíróság keze még inkább kötve van, mert abban az esetben, ha egy adott törvénytervezet esetében a felülvizsgálni kívánt rendelkezés ugyan megfelel az alkotmányosságnak, de a törvény más rendelkezéseit azonban alaptörvény-ellenesnek találja, tehetetlen marad. Igaz, az alkotmányosságot kizárólag a felülvizsgálni kért rendelkezésre mondja ki, de attól az még a köztudatba úgy épülhet be, mint az egész törvényre vonatkozó megállapítás.[228] Véleményem szerint azzal, hogy a törvény előterjesztője és a kormány is kezdeményezheti az eljárást, a kormánypártiak az általuk alkotott törvény létjogosultságát erősítik meg. Azzal, hogy joguk van az Alkotmánybírósághoz fordulni egy előzetes „rábólintásért", elkerülhetik az esetlegesen felmerülő alkotmányossági kérdéseket, valamint elébe mehetnek az olyan vádaknak, mint például, hogy alkotmányellenes a törvény szövege, így erről az oldalról a törvény már nem is támadható, nem érheti őket olyan a vád, hogy alkotmányellenes lenne a törvény. Továbbá ezzel a jogalkotásért viselt politikai felelősség is megoszlik az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés között, hiszen így az Országgyűlés egy

[225] Somody-Szabó-Vissy-Hegyi-Tóth (2011) 6. o.
[226] Ablonczy (2011) 134. o.
[227] Ablonczy (2011) 135. o.
[228] Somody-Szabó-Vissy-Hegyi-Tóth (2011) 6. o.

esetlegesen felmerülő probléma esetén az Alkotmánybíróságra (is) háríthatná a problémát, mivel a testület is olvasta, „jóváhagyta” a törvényt.

II.4.1.2. Az utólagos normakontroll

Az eljárás során az Alkotmánybíróság azokat a jogszabályokat vizsgálja, amelyek már kihirdetésre kerültek, az utólagos normakontroll így a törvényhozó hatalommal szembeni alkotmányvédő tevékenység egyik kiemelkedő eszköze. Két fajtáját különböztetjük meg: konkrét és absztrakt utólagos normakontroll. Mindkét eljárást érintő fontos változás hogy az új Abtv. törvényi szintre emelte a korábban csak alkotmánybírósági gyakorlatból kialakított eljárást, miszerint utólagos normakontroll valamennyi normatív aktusra kiterjed.[229]

II.4.1.2.1. Konkrét utólagos normakontroll

Konkrét utólagos normakontroll kezdeményezője a bíró, aki az előtte folyamatban lévő ügyben észleli az alkalmazni kívánt jogszabály alkotmányellenességét, vagy alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia, így a bírósági eljárást felfüggeszti és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.[230] Ez a szabályozás lényegében nem változott a korábbi Abtv. is így szerepelt, azonban véleményem szerint indokolatlan ebben az esetben az Alkotmánybírósággal – lényegében ismételten – kimondatni az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, hiszen nyilvánvaló, hogy a bíró is képes azt eldönteni, hogy egy konkrét ügyben a tényállását nem alapozhatja korábban alkotmányellenesnek kimondott jogszabályra.

II.4.1.2.2. Absztrakt utólagos normakontroll

Az absztrakt utólagos normakontroll eljárásban jelentős változásokat hozott az Alaptörvény és az új Abtv. Korábban az eljárás megindítása nem kapcsolódott egy konkrét ügyhöz, hanem azt bárki – természetes személy, jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet – kezdeményezhette személyes érintettség nélkül. Ez volt az actio popularis intézménye, amely a legnagyobb számban fordult elő az Alkotmánybíróság előtt, és az ilyen eljárások során született határozataiban értelmezte az Alkotmánybíróság az Alkotmány rendelkezéseit. Az Alaptörvény hatályba lépésével azonban a vizsgálatot kezdeményezők

[229] Megjegyzés tőlem: A régi Abtv. csak a közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a jogszabályok felülvizsgálatáról rendelkezett, az új Abtv. kimondja, hogy felülvizsgálhatók a jogegységi határozatok is.
[230] Abtv. 25. § (1) bekezdés

köre és a vizsgálható normák is módosultak, lényegében megszűnt az acito popularis intézménye. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja kimondja, hogy utólagos normakontrollt csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál, az állampolgárok nem. Az acito popularis megszüntetésének indoka az alábbi volt: „Egyrészt a testület olyan üggyel foglalkozott, amivel akart. Ugyan az actio popularis révén bárki az Alkotmánybírósághoz fordulhatott, de az ügyek nagy száma miatt kialakult szelekció révén a fórum maga döntötte el, miről határoz három hónap alatt, és miről sohanapján kiskedden (…) Viszont szinte korlátlan megsemmisítési hatalmat adott az Alkotmánybíróságnak, aminek kapcsán igenis fölvetődik: ez a jogkör szükséghelyzetben semmiképp sem indokolt mértékben korlátozza a törvényhozó hatalmát."[231] A törvényhozó további indokolása, hogy „az Alkotmánybíróság olyan új jogköröket kapott, amelyek nemcsak a testületet erősítik, hanem a jogkereső állampolgárok számára is előnyösek (…) eddig az igazi jogbizonytalanságot éppen az jelentette, hogy mivel bárki »hobbibeadványozóként« jogi érdek nélkül is megtámadhatott egy jogszabályt, előfordult, hogy az Alkotmánybíróság tíz évig sem bírálta el az indítványt. Ez az, ami az Alkotmánybíróság által fogalmilag szépen kimunkált és sokszor hivatkozott jogbiztonságot a leginkább sérti."[232] Az Alkotmánybírósághoz az elmúlt húsz évben valóban nagy számban érkeztek a beadványok, tehát az Alkotmánybíróság túlterheltsége, és az ügyterhek számának csökkentése valós indok, azonban nem mindegy, hogy az ügyszámok csökkentését milyen módszerrel éri el a jogalkotó. Az ügyek számának csökkentését el lehetett volna érni az indítványozók körének, vagy a beadványok tárgyában megjelölt jogszabályok szűkítésével is, de úgy, hogy a jogalanyok kezdeményező lehetősége megmaradjon. Ezzel szemben az Alaptörvényben kezdeményezőként a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, , a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa szerepel, az állampolgárok nem. „A Kormány indítványozóvá tétele első pillantásra feleslegesnek tűnik, hiszen így a törvényhozó hatalommal szembeni legfontosabb alkotmánybírósági hatáskör kezdeményezésének joga a parlamenti többséget (tehát a törvényhozó hatalmat) maga mögött tudó Kormány kezébe kerül."[233] A törvényhozó nem csak az ügyterhet kívánta ezzel csökkenteni, hanem egyszerűen a jövőre nézve láthatóan meg kívánta szüntetni a polgároknak azon lehetőségét, hogy bevonásra kerüljenek az

[231] Ablonczy (2011) 132-133. o.
[232] Ablonczy (2011) 133.o.
[233] Szalbot (2012) 13.o.

alkotmányellenes normák felülvizsgálatába. Több szakértő[234] az Abtv. hatályba lépésekor úgy látta, hogy „az eddig civil alkotmányvédelmi eszközként ismert utólagos normakontrollt a jogalkotó politikai eszközzé alakítja át, hiszen ez az eljárás a jövőben az alkotmányosság ügyét szolgáló civilek helyett az ellenzék, illetve a kormány fegyvere lesz: előbbi a kormánytöbbséggel szemben, utóbbi a leváltott kormánnyal szemben használhatja majd a politikai motivációjának megfelelően."[235] Ez a jogintézmény kiüresedéséhez vezet, hiszen a polgár csak akkor támadhatja meg az alaptörvény-ellenes jogszabályokat, ha vele szemben bírósági eljárásban már alkalmazták. Ma már láthatjuk, hogy ezzel a módosítással a jogalkotó nemcsak az állampolgárok kezdeményezési lehetőségét, hanem az ellenzék indítványozási jogát is megnehezítette. Az Alkotmánybíráskodás európai modelljének kidolgozásakor Hans Kelsen kiemelte „a parlamenti ellenzék indítványozási jogának fontosságát a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálatának kezdeményezésében, mivel álláspontja szerint az alkotmánybíráskodás kisebbségvédelmi funkcióját erősíti, ha a politikai döntéshozatalban alulmaradt képviselőknek lehetőségük van vitatni az elfogadott jogszabályokat."[236] Az egyes európai jogrendszerekben a képviselői kezdeményezés a parlamenti kisebbség egyik legfontosabb jogosítványát jelenti. Az ellenzéknek alapvető érdeke, hogy a kormánytöbbség által elfogadott, politikailag vitatott jogszabályokat megtámadja, „a normakontroll eljárás kezdeményezésével ugyanis a kisebbségben maradt képviselők valójában meghosszabbíthatják a jogszabály feletti politikai vitát azáltal, hogy alkotmányjogi vitává alakítják át. Ezzel a lépésükkel pedig jelentős kellemetlenséget tudnak okozni a kormánytöbbség számára, hiszen késleltethetik, sőt, adott esetben meg is akadályozhatják fontos jogalkotási reformok végrehajtását."[237] Ez azonban akkor tudja hatékonyan betölteni a szerepét, hogyha ezt a megfelelően kialakított szabályozás is segíti. Jelen szabályozás szerint a képviselők egynegyede a jogszabály hatályba lépését követően tudja kezdeményezni az Alkotmánybíróság eljárását, az Alkotmánybíróságot azonban nem köti határidő az indítvány elbírálására. Előfordul egy-egy indítvány elbíráslára évekig[238] is eltart, ezért az indítványok nem váltják ki a hozzájuk fűzött hatást[239]

---

[234] Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Helsinki Bizottság közösen készített tanulmányt az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslatról. A szakmai anyag szerzői Somody Bernadette, Szabó Máté Dániel, Vissy Beatrix (EKI), Hegyi Szabolcs (TASZ) és Tóth Balázs (Helsinki Bizottság) voltak.

[235] Somody-Szabó-Vissy-Hegyi-Tóth (2011) 7.o.

[236] Kazai-Karsai (2020) 61. o.

[237] Kazai-Karsai (2020) 61. o.

[238] Kazai-Karsai (2020) 69. o.: „Több mint négy évig kellett várni arra, hogy az Alkotmánybíróság végre kimondja végső döntését a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről, a

Az Abtv. hatályba lépését követő gyakorlatot vizsgálta meg tanulmányában Kazai Viktor Zoltán és Karsai Dániel és a következő megállapításokra jutottak: Az ellenzék ugyan felismerte az indítványozási jogában rejlő lehetőségeket, mivel az elmúlt években folyamatosan indítványozták az Alkotmánybíróság eljárását. Továbbá megállapították azt is, hogy a képviselők elsősorban a magyar lakosság szélesebb körét érintő, az Orbán-kormány erősen vitatott jogalkotási lépéseit támadták meg. Az eredményességi mutatókat figyelve láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság túlnyomórészt elutasította a képviselői indítványokat. „Gyakori jelenség az, hogy a testület indokolatlanul sokáig késlelteti az indítványok elbírálását. Sőt, számos olyan kiemelt politikai jelentőségű ügy van, amelyet még az indítvány benyújtását követő hosszú évek után sem volt hajlandó eldönteni. Szembeötlő továbbá az ellenzéki indítványok nagyarányú sikertelensége. Az eddig kezdeményezett 37 eljárásból csupán kettő vezetett a megtámadott jogszabályok részleges megsemmisítéséhez."[240]

Érdemes még megemlíteni az alapvető jogok biztosának kezdeményezési lehetőségét. „Tisztsége jellegénél fogva az ombudsman jelenti a legfontosabb csatornát, amelyen keresztül a polgárok számára – konkrét normakontroll kezdeményezése nélkül – elérhető az Alkotmánybíróság. Emiatt az alapvető jogok biztosa előszűrő szerepbe kerül, az Alkotmánybíróság ugyanis csak azokkal az ombudsmani indítványokkal foglalkozik, amelyekben az ombudsman is kifejezi az álláspontját, hogy az adott jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll."[241] Ez azonban rendkívül problémás helyzetekhez is vezethet. Továbbá az új Abtv. indokolásában kifejtették, hogy az ombudsman a hozzá érkezett panaszokat mintegy az „actio popularis visszaszivárgásaként" nem teheti pusztán át az Alkotmánybírósághoz.[242] Viszont az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény - azon kívül, hogy az alapvető jogok biztosa akkor kezdeményezi az Alkotmánybíróság felülvizsgálatát, ha az „álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll" – egyéb kritériumokat nem határoz meg.[243] „Mérlegelési szabadság illeti meg az ombudsmant abban a tekintetben, hogy a hozzá érkező, utólagos normakontroll indítványozását kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni. Az alkotmánybírósági törvény alapján a biztos saját nevében, szakmailag megfelelő

---

dohánytermékek vásárlására vonatkozó szabályok korlátozásáról, valamint a környezethasználat engedélyezésére és a zöldhatóságokra vonatkozó ügyekben. (…) A rekord a „Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásra vonatkozó adatok megismerhetőségének kizárását eredményező jogszabály ellen benyújtott indítvány tartja, amely már 2064 napja vár elbírálásra."

[239] Megjegyzés tőlem: Várható hatás lehet a jogszabály megsemmisítésén kívül a politikai vita fenntartása, kellemetlenség okozása a kormányzatnak, visszhang a közmédiában.

[240] Kazai-Karsai (2020) 72. o

[241] Kukorelli-Erdős (2014) 108. o.

[242] Szalbot (2012) 13. o.

[243] Kukorelli-Erdős (2014) 14. o.

és határozott alkotmányjogi indokolás mellett indítványozhat, vagyis ebben az értelemben nem továbbítja a normakontrollt kérő panaszát. A törvényszöveg és az ahhoz kapcsolt indokolás az Alaptörvényben foglaltakhoz képest annyiban szűkít, hogy a biztos számára csak sajátjaként engedi indítványozást, neki magának is meg kell állapítania azt, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezésének sérelme megítélése szerint fennáll-e."[244]

Összességében megállapítható, hogy az új szabályozás a konkrét esetekben történő, alapjogi bíráskodást helyezi előtérbe, a korábban húsz évig megvalósuló közösségi bíráskodással szemben. Fontos azonban kiemelni, hogy „az absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezők körének szűkítése egy jogállamban önmagában nem lehet megfelelő indok sem az ügyteher, sem az Alkotmánybíróság „túlhatalmának" csökkentésére.

II.4.1.3. Az alkotmányjogi panasz

Alkotmányjogi panasz intézménye is jelentős változásokon ment keresztül az Alaptörvény és az új Abtv. hatályba lépésével. „Az új konstrukció célja a normakontroll-hangsúlyos magyar alkotmánybíráskodás elmozdítása az egyéni jogvédelem irányába."[245]

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálja. Az Alaptörvényben foglalt szabályokat lebontva az alkotmánybíróságról szóló törvény az alkotmányjogi panasz három kategóriáját alakította ki.

Az első kategóriát az Abtv. 26. § (1) bekezdése határozza meg, mely szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszra azokat a jogsérelmeket vizsgálja meg, amelyek az ügy érdemében hozott döntés, vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés, vagy amelyek az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következtek be és a jogsérelmet szenvedett a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.[246]

[244] Lápossy (2012) 41. o.
[245] Chronowski (2014) 5. o.
[246] Abtv. 26. § (1) bekezdés

A második kategória; az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozót ért jogsérelem, és nincs e jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette.[247]

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában megjelölt harmadik kategória, amikor alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. [248] Ezt a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló hatáskört szokták a szakzsargonban „valódi" alkotmányjogi panasznak nevezni.[249]

A korábbi időszakban, az alkotmányjogi panasszal indítványozott eljárások száma meglehetősen alacsony volt, mely arra vezethető vissza, hogy az indítványozók inkább a bárki kezdeményezésre megindítható actio popularist választották, mivel annak előterjesztése nem volt feltételekhez kötött. Az új szabályozás az „indítványozást érintettséghez és bírósági eljáráshoz köti, azonban a normatív panasz kivételes esetével bírói döntés hiányában is lehetőség van normakontroll kezdeményezésére, ha a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül következett be. Ez utóbbi alkalmas lehet(ne) az actio popularis indítványozás megszűnésének kompenzálására, a jogorvoslati funkcióból adódó előnnyel kombinálva."[250] „Az egyéni jogvédelem fókuszú eljárásokban azonban törvényszerűen magas befogadási, elfogadási (standing) követelményeket állapítanak meg az eljárásjogok. Az alkotmányjogi panasztípusok elsődleges célja a jogsérelem orvoslása a bírósági döntés és az alkotmányellenes norma megsemmisítésével."[251]

„Az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának vizsgálata új intézmény az Alkotmánybíróság eljárásában, az indítvány érdemi tárgyalhatóságának elbírálására irányuló

[247] Abtv. 26. § (2) bekezdés
[248] Abtv. 27. §
[249] Gárdos-Orosz (2016) 455.o.
[250] Chronowski (2014) 5. o.
[251] Gárdos-Orosz (2016) 456.o.

formai és tartalmi vizsgálat. (…) [A] befogadási eljárás során az Alkotmánybíróság kizárólag az Abtv.-ben megfogalmazott, egyedi ügyre vonatkoztatott formai és tartalmi kritériumok érvényesülését vizsgálja, egyéb szempontokat elvileg nem mérlegelhet."[252] Az Abtv. 29. §-ában meghatározott „Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be" szabállyal lényegében mérlegelési lehetőséget adnak az Alkotmánybíróság kezébe, hogy eldöntse befogadja-e az ügyet vagy sem, az ügy tárgyi súlya elég „komoly-e" ahhoz, hogy azzal foglalkozzanak.

Az akadémiai szféra szerint a kormány vélhetően az actio popularis eltörlése miatt erősítette meg az individuális jogvédelem ezen eszközét. „Az alkotmányjogi panasz szabályozása pedig eldönt egy hosszú ideje fennálló vitát a rendes bírói szervezet és az Alkotmánybíróság között, amely elsősorban a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálatában testesült meg, mivel a Legfelsőbb Bíróság vitatta, hogy az Alkotmánybíróság jogosult lenne befolyásolni az ítélkezési gyakorlatot. Ehhez képest az alkotmányozó most egyértelműen az Alkotmánybíróság feladatává tette, hogy az alaptörvény érvényesülését a bírói ítélkezési gyakorlat során is vizsgálja."[253] A régi szabályozás szerint az Alkotmánybíróság csak az alkalmazott normát vizsgálta és mondott ki alkalmazási tilalmat, azonban a vizsgált döntéshez nem nyúlt. Az új szabályozás szerint az Alkotmánybíróság meg is semmisíti a vizsgált döntést, majd az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján bírói szervezeten belül szükség szerint önkorrekció valósul meg, a döntés visszakerül a bírói szervezetbe, ahol az Alkotmánybíróság határozata alapján kell eljárniuk. Az alkotmányjogi panasz parlamenti jogi aktusokkal szembeni igénybe vételének lehetőségeit és korlátait a fegyelmi jogi intézkedésekkel szemben igénybe vehető „jogorvoslatról" szóló fejezetben részletesen bemutatom.

Az Alkotmánybíróság parlamenti joggal kapcsolatos hatáskörei közé sorolhatjuk a Házszabályi rendelkezésekkel szembeni előzetes normakontroll lehetőségét. Maga az Abtv. teszi lehetővé a házszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.[254] A határozati házszabály elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a Kormány és az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés kérheti a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Az Abtv. 25. § (3)

[252] Gárdos-Orosz- Lőrincz-Ződi (2017) 5. o.
[253] Ablonczy (2011) 134. o.
[254] Abtv. 23. § (5)-(6) bekezdése

bekezdése szerint a határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

II.4.2. Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek változásán túl az Alkotmánybíróság jogállását, szervezetét is érintette az átalakítás.

II.4.2.1. Az Alkotmánybíróság létszámának változása

A testület létszámának bővítését az Alaptörvény tartalmazta, a testület létszáma a korábbi tizenegy főről tizenöt főre emelkedett. A változtatás szakmai és politikai indokai nem egyértelműek. Szakmai indoklása az lehet, hogy a létszám bővítéssel kívánták a működést gyorsítani, az ügyintézési határidőket csökkenteni, azonban ez a gyakorlatban nem valósul meg maradéktalanul. „A jelenlegi szervezeti tagozódásban (teljes ülés és öttagú tanácsok) a megemelt létszám ügyintézési időt csökkentő hatása csak az öttagú tanácsok szintjén jelenik meg. A teljes ülés önmagában a létszám emelése miatt nem tud gyorsabban ügyeket intézni a színvonal esése nélkül, hiába dolgoz ki a jelenlegi (optimális esetben) tizenegynél néggyel több bírói stáb több határozattervezetet. A teljes ülés tehát az a szűk keresztmetszet, ami nem tud egy bizonyos mennyiségnél több ügyet átengedni az ügyek felhalmozódása így adott esetben a Főtitkárságtól, az elnöktől és a stáboktól a teljes ülés előtti fázisig tolódik, de továbbra is megmarad.”[255]

Politikai érvként az hozható fel, hogy a jelenlegi parlamenti többség a testületet a létszám bővítéssel kívánta „maga mellé állítani”, ez azonban az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság közötti közjogi kapcsolatban irrelevánsnak minősíthető. A döntés talán annyiban szolgálhatja a kormányt, hogy amennyiben a testület tagjaivá vele szimpatizáló tagokat választ, az segítheti a kormány aktuális politikájának, terveinek megvalósítását. „A lépés kísértetiesen hasonlít az USA 1930-as éveire, amit Roosevelt elnök és a Legfelsőbb Bíróság között folyó, a New Deal-törvények alkotmányosságáról szóló vita jellemzett a szövetségi politika szintjén. A nagy gazdasági válságból kilábalni próbáló kormányzat – megszüntetni igyekezvén a túltermelést, amely a súlyos recessziót okozta – újszerű megoldásokat tartalmazó törvényekkel avatkozott a gazdaságba. Ezeket szinte rendre alkotmányellenesnek nyilvánította

[255] Tilk-Naszladi (2015) 43. o.

a Legfelsőbb Bíróság, amelynek tagjai roppant megosztottak voltak a válságkezelés alkotmányosságával kapcsolatban. A New Deal az elutasító – konzervatív –legfelsőbb bírósági döntések miatt veszélybe került, így Roosevelt olyan bírósági reformot kívánt végrehajtani, amellyel a Bíróságot vele szimpatizáló bírákkal tölthette volna fel (innen ered a *court packing* kifejezés)."[256]

II.4.2.2. Az Alkotmánybírák jelölési módjának módosítása

A változások az alkotmánybírák jelölési módját is érintették. Az 1990. előtt az Alkotmány nem tartalmazott követelményt az alkotmánybírák jelölésére. Az 1990. évi XL. törvény emelte be az Alkotmányba a frakcióegyenlőségen nyugvó szabályt, amely szerint „Az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság tesz javaslatot." A régi Abtv. 6. § pedig kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által jelölt képviselőkből álló jelölő bizottság tesz javaslatot." A régi Abtv. nem határozta meg az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételét.[257] Majd az Alkotmány 32/A § (4) bekezdésének módosításával az alábbi tartalommal szabályozták újra: „az Alkotmánybíróság 11 tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira –a képviselőcsoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölőbizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

Az Országgyűlés az Alaptörvény elfogadásával visszatért az 1989-90-es megoldáshoz: az alkotmánybírák jelölését nem rendezi alkotmányi szinten. Az Alaptörvény csupán az a tagok megválasztására, a megbízatás időtartamára és az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi megválasztására ír elő rendelkezéseket.[258] Az Abtv. 7. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság tagjaira a Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölő bizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia." Az Abtv. tehát a jelölőbizottság összetételét nem határozza meg.

---

[256] Erdős (2013) 144. o.
[257] Erdős (2013) 138. o.
[258] Erdős (2013) 139. o.

Az új szabályozással kapcsolatban „veszélyt ennek a jelölési megoldásnak a gyakorlata jelentheti, amennyiben a többség olyan jelöltek megválasztását támogatja, akinek a függetlensége megkérdőjelezhető."[259] „A régi és az új szabályozás hatása megegyezik akkor, ha a kormányoldal képviselőinek száma nem éri el a minősített többséget (…) a módosítás megítélésében szerepet játszik az adott politikai erőtér, amelyben a szabályozás érvényesül, alapvetően eltérő hatást kapcsolhat a normatíve azonos modellekhez. A módosítás az akkori és jelenlegi politikai helyzetben lehetővé teszi azt, hogy az Alkotmánybíróság tagjait érdemi ellenzéki befolyás nélkül, tisztán a kormányoldal akarata szerint válassza meg az Országgyűlés."[260]

II.4.2.3. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása

Jelentős változás állt be az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásában. A testület elnökét eddig az alkotmánybírák maguk közül választották meg minősített többséggel, három évre 2011-től az Alkotmány módosításával azonban az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés az alkotmánybírák közül, a megbízatási idő lejártáig szóló kétharmados többséggel választja meg. Ez az Alkotmánymódosítás készítette fel az Alkotmánybíróságot az Alaptörvénnyel hatályba lépő új struktúrára. Az Alkotmánybíróság elnökének Országgyűlés általi választása visszalépésként értékelhető az Alkotmánybíróság önállóságára, függetlenségére nézve. Továbbá „problémát okozhat az elnök megválasztásának esetenkénti megnehezedése. A kétharmados megegyezés hiányában az elnökválasztás ellehetetlenülhet, ez a teljes ülés általi, minősített többséggel kivitelezhető megoldás mellett jóval nagyobb eséllyel fordulhat elő. Másrészt semmilyen korrekciós lehetőség nem biztosított, ha a testület többsége és az elnök között – bármilyen okból – tartós feszültség jelenik meg, aminek az esélye is nagyobb a „kívülről" meghatározott személy esetén, akit esetleg a teljes ülés nem választott volna meg az elnöki tisztre."[261]

II.4.2.4. Újraválaszthatósági tilalom és a megbízatási idő emelése

Az Alkotmánybírák megbízatási ideje az Alaptörvény hatályba lépésével az eddigi kilenc évről tizenkét évre emelkedett. Tilk Péter szerint a változásnak egyaránt vannak pozitív és negatív hatásai is: „Az előnyök között említhető, hogy vélhetően ritkábban kerül sor az alkotmánybírói hely betöltetlenné válására, mivel a megválasztás esetleges sikertelensége – az

[259] Tilk-Naszladi (2015) 44. o.-
[260] Erdős (2013) 141. o.
[261] Tilk-Naszladi (2015) 45. o.

esetek többségében – három évvel későbbre tolódik. A hátrányok között a testület tagjai szemléletben való „frissítése" eltolódása, a döntéshozatal esetleges egysíkúvá válása, új szempontok megjelenési lehetősének visszaszorulása fogalmazható meg." „Ugyanakkor a hatalommegosztás temporális aspektusából vizsgálódva arra juthatunk, hogy a jelenlegi, alkotmánybíró-választási potenciállal bíró Országgyűlés tovább, főszabály szerint 12 esztendeig befolyásolhatja az alkotmánybíráskodást a taláros testületbe általa választott tagokkal."[262]

Az újraválaszthatóság kérdését az Abtv. 6. § (3) bekezdése szabályozza: „Az Alkotmánybíróság tagjának megbízatási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra." A szakma képviselői és a Velencei Bizottság véleménye is az, hogy ez a módosítás erősíti az alkotmánybírák függetlenségét.

II.4.2.5. Egyéb függetlenséget érintő módosítások

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek."

A rendelkezés „célja", amit az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie, a költségvetéssel kapcsolatos törvények alkotmányossági vizsgálat alóli kivonása volt, az Alkotmánybíróság döntéshozatalának korlátozása formájában. Az Alkotmánybíróság tehát továbbra is „megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat". A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybírság viszont csak akkor semmisítheti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi

[262] Erdős (2013) 145. o.

méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokat sérti."[263]

II.4.3. A köztársasági elnök hatáskörének változásai

A köztársasági elnöknek kiemelt szerepe van a törvényalkotási eljárás minőségének, szabályosságának biztosításában, ahogy az Alaptörvény is kimondja: „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett."[264] „A demokratikus működés alatt nyilván az állam alkotmánykonform működését értjük, hiszen az Alkotmány szerint Magyarországnak az az önmeghatározása, hogy demokratikus, független jogállam. Tehát az őrködés, a jogállam és az alapjogok így összekapcsolhatók. (…) Az elnök minden nevesített hatásköre úgy értelmezhető, miszerint annak tartalmában az alkotmányossági fölötti őrködés döntő szempont."[265] „A köztársasági elnök jogállásából szükségszerűen következik, hogy a politikai hatalmi ágaknak az ellensúlya kell legyen. Az azonban már a köztársasági elnök személyes értékrendjéből és szerepfelfogásából is következik, hogy e feladatának hogyan tesz eleget. Az Alaptörvény több olyan hatáskörrel ruházza fel a köztársasági elnököt, amelyek gyakorlása során az államszervezet demokratikus működése vagy általában az alkotmányosság felett őrködik. E hatáskörökben a köztársasági elnök alkotmányos rendeltetése, hogy ellensúlyozza a kormányzat tevékenységét."[266]

„A törvényhozás menetének befolyásolása szempontjából az államfő legfontosabb rendelkezésre álló eszköze, a törvény alkotmányossági, illetve politikai vétója",[267] melyekkel ha korlátozott mértékben is, de befolyásolhatja a törvényhozás menetét, annak eredményét, szabályosságát. A bevett – bár pontatlan – szóhasználatnak megfelelően ezt az eljárását a továbbiakban politikai és alkotmányossági vétónak nevezem.

A köztársasági elnök vétójogát a korábbi Alkotmány hozta létre, és az Alaptörvényben is megmaradt, ugyan némileg átalakításra került. Az államfői vétójog kialakítása az államfő kormányzati illetve a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepének a függvénye, az

[263] Tilk-Naszladi (2015) 50. o.
[264] Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés
[265] Sólyom (2009) 83. o.
[266] Csink (2013) 21. o.
[267] Szomszéd (2005) 133. o.

mindig az adott alkotmányos berendezkedéshez igazodik.[268] A vétójog az elnök olyan önállóan gyakorolható hatásköre, amelynek célja, hogyha az elnök a parlament által elfogadott törvénnyel nem ért egyet, legyen lehetősége egyet nem értését kifejezni, azáltal, hogy az adott törvény életbe lépését egy időre elhalasztja, így a parlamentet a törvény újragondolására kényszeríti, bár a végső döntést nem az államfő hozza majd meg. Jogi hatásán túl fontos kiemelni, hogy „a vétó alkalmazásának jelzés értéke is lehet a politikai vezetők felé. (…) Az államfő végső soron aktuálpolitikai kérdésekben foglal állást a vétó alkalmazásával, és mivel a legmagasabb közjogi méltóság teszi ezt, a politikai erők számára releváns, mely politikai állásponttal egyezik az elnök véleménye."[269] A köztársasági elnök politikai vétóval akkor élhet, ha a vonatkozó alkotmányszöveg alapján nem ért egyet valamely elfogadott törvénnyel, tehát a visszaküldés jogalapja bármi lehet, kivéve az alaptörvény-sértést, mert akkor az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia.[270] Ahogyan erre Sólyom László egyik politikai vétójával kapcsolatban rámutatott: „Óriási nyomás volt rajtam, hogy ne írjam alá, küldjem az Alkotmánybíróságra. Leveleket, nyíltakat és nem nyíltakat, újságcikkeket és tanulmányokat küldtek az alkotmányossági vétó alátámasztására. Én pedig úgy döntöttem, hogy visszaküldöm a törvényt az Országgyűlésnek, mert nem értettem vele egyet. Egyszerűen azért, mert noha elleneztem a törvényt, nem találtam benne alkotmányellenességet, de a köztársasági elnök (…) szakmai lelkiismeretét kell hogy kövesse, és nem kockáztathatja szakmai hírnevét sem, bármilyen rossz véleménye legyen is egy törvényről."[271] Tehát a köztársasági elnök által nem alkotmányellenesnek tartott törvényt az elnök semmiképpen sem küldheti meg az Alkotmánybíróságra, „itt politikai szempontok nem kaphatnak semmilyen szerepet."[272]

Az elnöki vétók alkalmazása az elmúlt évtizedekben változatos képet mutat. „Volt olyan köztársasági elnök, aki nem tartotta politikai szerepfelfogása részének a vétó gyakorlását, míg mások az Alkotmánybíróság előtti nyílt sisakos csatát is vállalva küzdöttek azért, hogy vétójuk politikai súlya erősödjön."[273] Az Alkotmány a következőképpen szabályozta az elnöki vétót: „Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamelyik rendelkezésével nem ért egyet, azt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül megfontolás végett,

[268] Petrétei (2015) 7. o.
[269] Szomszéd (2005) 146. o.
[270] Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
[271] Sólyom (2009) 86. o.
[272] Sólyom (2009) 86. o.
[273] Orbán (2013) https://mno.hu/velemeny/a-koztarsasagi-elnok-mozgastere-1172723

észrevételeinek közlésével visszaküldheti az Országgyűlésnek."[274] „A törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. A törvény visszaküldése a törvényhozási folyamatot más módon, erőteljesebben befolyásolja, mintha a köztársasági elnök az észrevételeit csupán az országgyűlési vitában fejtené ki."[275] Továbbá „a köztársasági elnök a törvényt aláírás előtt az (1) bekezdésben említett határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja."[276] 2003-ban Sólyom László mind az alkotmányossági, mind a politikai vétóval egyszerre kívánt élni, így merült fel az az értelmezési probléma, hogy az államfő emelhet-e egy törvénnyel szemben alkotmányossági és politikai vétót is. Ennek értelmezésére az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 26. § (1) – (4) bekezdésének együttes értelmezése alapján a köztársasági elnök ugyanazon törvénnyel szemben, az Alkotmányban meghatározott határidőn belül csak egy intézkedést kezdeményezhet, egy vétót alkalmazhat: a törvény újratárgyalásának kezdeményezését vagy a törvény alkotmányellenességének előzetes alkotmánybírósági vizsgálatát. Továbbá az Alkotmány azt is egyértelműen kimondta, hogy az államfőnek alkotmányellenesség észlelése esetén mindenképpen az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia. Ez azt a problémát vetette fel a gyakorlatban, hogyha az elnök politikai vétót alkalmazott, akkor ebben a beadványában alkotmányossági hibákra nem hivatkozhatott, hiszen csak akkor fordulhatott az Országgyűléshez, amikor nem alkotmányossági probléma vetődött fel. Az imént említett 62/2003. (XII. 15.) AB határozat alapján pedig további lehetőségei nem is adódtak, újabb vétóval nem élhetett."[277]

„Az Alkotmány a köztársasági elnök alkotmányossági aggálya esetének megfogalmazásakor nem használ feltételes módot az aláírás elhalasztására és az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére. A kijelentő mód arra utal, hogy a köztársasági elnök, ha a törvényt (vagy annak rendelkezését) alkotmányellenesnek tartja, köteles élni az előzetes normakontroll jogával. Ez elvileg egyúttal azt is jelenti, hogy amennyiben ezt nem teszi (vagyis akár az Országgyűlésnek küldi vissza ilyen esetben a törvényt, akár aláírja és kihirdeti azt) alkotmánysértést követ el."[278] Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában

[274] Alkotmány 26. § (2) bekezdése
[275] Csink (2008) 120. o.
[276] Alkotmány 26. § (4) bekezdése
[277] Orbán (2013)
[278] Kovács (2009) 861. o.

kifejtette álláspontját, mely szerint „a köztársasági elnök a törvényt alkotmányellenesnek tartja, akkor – az alkotmányos szervek tevékenysége feletti »őrködési« kötelezettségéből adódóan is – köteles az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére."[279] Ezzel kapcsolatban Szente Zoltán az Alkotmány normatív tartalma és az azon alapuló gyakorlat közti diszkrepanciára hívja fel a figyelmet: „Elvileg tehát, ha az elnöknek alkotmányossági-jogi kifogásai vannak, akkor a törvényt az alkotmánybíróságnak küldi meg, ha pedig politikai vagy bármely más ok miatt ellenzi a törvényt, akkor a parlamenthez juttatja vissza. A gyakorlat azonban ennél rugalmasabb."[280] Egy 1996-os esetre hivatkozva rámutat, hogy az államfő olyan esetben is élt politikai vétóval, amikor a politikai mellett alkotmányossági aggályai is voltak. Szerinte az „ilyen gyakorlatnak […] minden bizonnyal az az oka, hogy az elnök ugyanazt a törvényt nem küldheti meg mindkét szervnek, azaz akkor is választania kell köztük, különböző jellegű aggályai vannak."[281] Azt a kérdést azonban Szente nem tette fel, hogy normatíve determinált-e az államfő választása akkor, ha alkotmányossági kifogása is van. Álláspontom szerint az Alkotmány szövege egyértelmű volt: alkotmányossági aggály esetén az Alkotmánybírósághoz kell(ene) fordulni. Itt tehát egy desuetudo tanúi lehetünk.

A vétók felcserélhetőségében rejlő törvény- (alkotmány)rontó szokás végső soron a köztársasági elnök közjogi felelősségre vonásának gyakorlatában (pontosabban annak elmaradásában) is visszaköszönt – noha tagadhatatlan, hogy ebben a politikai erőtér is nagy szerepet játszott. „A köztársasági elnök jogi felelőssége csak akkor volna megállapítható, ha bizonyítható, hogy valóban volt alkotmányos aggálya egy adott törvénnyel kapcsolatban, ennek ellenére nem élt az előzetes normakontroll jogával. Mivel az előzetes normakontroll jogának gyakorlása a köztársasági elnök „aggályán", vagyis kételyein, vélekedésén múlik, nem kényszeríthető ki az a kötelezettsége, hogy az AB eljárását kezdeményezze és csak akkor érhető tette, ha a köztársasági elnök valamiképpen nyilvánosságra hozza vélekedését. Így jogi felelőssége csak akkor állapítható meg, ha a törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek megfontolásra és az ahhoz fűzött észrevételeiből megállapítható, hogy egyet nem értése alkotmányossági természetű, ennek ellenére nem az AB eljárásának kezdeményezésével élt."[282] Az Alkotmány kommentárja szerint tehát az államfő közjogi felelősségét megalapozza az, ha saját észrevételiből kiolvasható alkotmányossági kételyei ellenére nem alkotmányossági vétóval él.

[279] Kovács (2009) 861. o.
[280] Szente (1998) 303. o. 317. lj.
[281] Szente (1998)
[282] Kovács (2009) 861. o.

Az Alaptörvényben megjelenő új szabályozás változtatott a rendszeren, mindkét vétó lehetőségét továbbra is meghagyta, de egyfelől puhult a szabályozás, másrészt azonban csorbult a köztársasági elnök indítványozási lehetősége. Az Alaptörvényben is szabályozásra került, hogyha az államfő az elfogadott törvényt alaptörvény-ellenesnek tartja, akkor az Alkotmánybíróságnak küldi meg az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata céljából, ez az alkotmányossági vétó.[283] Abban az esetben, amikor a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet – és nem élt az alkotmányossági vétóval – a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.[284] „Bárhová küldje is azonban az államfő a törvényt aláírás helyett a célja ugyanaz: a törvény újbóli megfontolása."[285]

Annyiban puhult a szabályozás, hogyha a köztársasági elnök által benyújtott politikai vétó alapján az Országgyűlés módosítja a visszaküldött törvényt, akkor a módosított rendelkezések tekintetében a köztársasági elnök kérheti, hogy a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények teljesülését az Alkotmánybíróság vizsgálja felül. Továbbá, hogyha az Országgyűlés kvázi elutasítja az államfő politikai vétóját, és változatlan szöveggel fogadja el a törvényt, a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordulhat, de csak a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól.[286]

Ahogy fentebb írtam, az előzetes normakontrollt a korábbi szabályozás alapján csak a köztársasági elnök kezdeményezhette, az Alaptörvénybe azonban kezdeményezőként az Országgyűlés is bekerült, mely a fentebb vázolt problémák, kérdések mellett a köztársasági elnök alkotmányossági vétójával kapcsolatban is felvet egy problémát. Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésben szabályozott alkotmányossági vétójával a köztársasági elnök csak akkor élhet, ha az Országgyűlés nem küldi meg a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak.[287] Ha az Országgyűlés él ezzel a jogával, kvázi „láttamoztatja" az Alkotmánybírósággal az általa elfogadott törvényt, a köztársasági elnök már nem élhet az alkotmányossági vétóval, már nem kérheti az Alkotmánybíróság vizsgálatát, az Országgyűlés elveszi az államfőtől ezt a jogot. Az Országgyűlés által kezdeményezett

[283] Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
[284] Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés
[285] Szente (2010) 331. o.
[286] Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés
[287] Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdés

előzetes normakontroll indítványozása kizárja a köztársasági elnök alkotmányossági vétóját. Az Országgyűlés a saját kezdeményezésével megakadályozza az államfői alkotmányossági vétó gyakorlását. A gyakorlatban még nem volt arra példa, hogy az Országgyűlés élt volna az előzetes normakontroll lehetőségével.

II.4.4. Az elnöki vétókról bővebben

II.4.4.1. Problémafelvetés

A vétókat az Alaptörvény hatályba lépése óta – 2012. január 1. – vizsgálom. Az Alaptörvény hatályba lépésekor Schmitt Pál volt a köztársasági elnök, azonban 2012. április 2. napján lemondott. Ezen időszak alatt, a volt államfő nem élt sem alkotmányossági, sem politikai vétóval. A lemondását követően Áder János lépett hivatalba, aki jelenleg is betölti a köztársasági elnöki posztot, ezért kutatásom praktikusan Áder János hivatali ideje alatt benyújtott vétókra szűkül.

Jelen fejezet arra keresi a választ, hogy hol húzódik a határ az alkotmányossági és a politikai vétó között, a hivatalban lévő államfő milyen indokokkal él(t) politikai vétóval. Ekképpen arra koncentrál, hogy a köztársasági elnök milyen esetekben élhet egyik vagy másik vétótípussal, illetve mik azok a tényezők, amik szerepet játszanak az államfő két vétó közötti döntésében, milyen megfontolásból dönt alkotmányossági vagy politikai vétó benyújtása mellett. Ennek megválaszolásához érdemes részekre bontanunk a problémát:

a) Milyen esetben kizárt az alkotmányossági vétó gyakorlása?
b) Milyen esetben lehetséges/kötelező az alkotmányossági vétó gyakorlása?
c) Vannak-e olyan esetek, amelyek körében szabadon mérlegelhet a köztársasági elnök a két vétótípus között?

A következőkben a fenti kérdésekre a gyakorlat áttekintésével kerestem a választ. Az általam vizsgált időszak az Alaptörvény hatályba lépésétől 2019. december 31-ig tart.[288] A vizsgált időszak alatt 33 politikai vétó látott napvilágot.
Kutatási módszerem a következő volt: A politikai vétók elemzését a parlament honlapján közzétett, bárki számára hozzáférhető köztársasági elnöki visszaküldő levelek kigyűjtésével

[288] Az Alaptörvény hatályba lépésekor Schmitt Pál volt a köztársasági elnök, azonban 2012. április 2. napján lemondott. Ezen időszak alatt, a volt államfő nem élt sem alkotmányossági, sem politikai vétóval. A lemondását követően, Áder János lépett hivatalba, aki jelenleg is betölti a köztársasági elnöki posztot, ezért kutatásom de facto Áder János hivatali ideje alatt benyújtott vétókra szűkül.

kezdtem. Ezt követően azokat elemezve csoportokat alakítottam ki a benyújtott indokok természete alapján. Az államfői visszaküldő levelek tartalmából, az államfő által hivatkozott jogszabályokból, esetleg más okokból tudunk képet kialakítani arról, hogy az Alaptörvényben meghatározott vétótípusok hogyan realizálódnak a valóságban. A politikai vétókat a köztársasági elnök visszaküldő levelében szereplő okok alapján egy táblázatba rendeztem időrendi sorrendben. A visszaküldés okait elemezve körvonalazódott, hogy a köztársasági elnök több esetben azonos indokokat jelölt meg a visszaküldés tárgyaként. Ezek az ismétlődések alapján az indítványban szereplő okokból négy csoportot tudtam kialakítani:

1. kizárólag politikai okokra hivatkozás (jogsértés fel sem merül);
2. jogsértésre, de nem az Alaptörvény megsértésére hivatkozás, jogi okok pontos jogszabályi hivatkozás megjelölése nélkül;
3. jogsértésre, de nem az Alaptörvény megsértésére hivatkozás, jogszabályi rendelkezések pontos megjelölésével;
4. Alaptörvényre, alkotmányossági követelményekre történő hivatkozással benyújtott politikai vétók.[289]

Az egyes csoportok között vannak átfedések, bizonyos vétóit nem lehetett tisztán az egyik vagy másik csoportba sorolni. Ezekben az esetekben abba a csoportba soroltam a vétót, amelyik indoklása – megítélésem szerint – fajsúlyosabb volt. A vétókat, valamint a visszaküldés okait és az azok alapján történő csoportosítást az 1. számú mellékletben szereplő táblázat tartalmazza.

II.4.5. A vétó fogalma, típusai és funkciói

A vétójog – általános értelemben – az adott állami szerv joga (pontosabban hatásköre) arra, hogy másik állami szerv szabályosan (érvényesen) létrejött határozatát megsemmisítse (érvényességétől utólag megfossza), vagy végrehajtását, esetleg hatályba lépését véglegesen vagy meghatározott időre és/vagy feltétel bekövetkezéséig megakadályozza. (…) A parlament által elfogadott törvényekkel szemben az államfői vétójog a törvényhozási folyamatban ellenvetési jogot jelent.”[290] A vétó alkalmazása egy olyan hatalmi eszköz a köztársasági elnök kezében, amellyel lehetősége van a parlamenti döntéshozatalt, a törvényalkotást befolyásolni. E befolyásolás a parlamenti döntés determinálásig nem terjed, ami indokolja ezen államfői hatáskörök ellenjegyzéshez kötésének hiányát: „Az alkotmánybírósági értelmezés szerint a

[289] Ezek részletes elkülönítését és magyarázatát lásd a 3. pontban
[290] Petrétei (2015) 6. o.

köztársasági elnöknek a törvényvisszaküldésre, illetve az előzetes normakontrollra vonatkozó döntései önállóan gyakorolt jogkörei, de csupán kezdeményező jellegűek: nem minősülnek önálló politikai döntésnek, mivel nem véglegesek és nem felülbírálhatatlanok, mert a döntési láncban még további döntések lesznek, amelyek az elnököt is kötelezik."[291]

A magyar alkotmányos rendszerben a vétónak két fajtáját különböztetjük meg: az alkotmányossági vétót és a politikai vétót. Az államfő egyik lehetősége az, hogy ha a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Országgyűlés az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára nem küldte meg az Alkotmánybíróságnak – a törvényt megküldi az Alkotmánybíróságnak.[292] Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése szerint: „Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet." A fenti köztársasági elnöki hatásköröket az alkotmányjogi diskurzusokban és szakirodalomban alkotmányossági, illetve politikai vétóknak nevezik, ennek megfelelően e tanulmányban is ezt a közismert elnevezését használjuk.

A két vétótípussal kapcsolatos általános megfontolás, mintegy kiindulópont az államfő alkotmányos rendeltetését[293] elemezve: „nem szabad azt hinni, hogy az elnök őrködése az alkotmányosság fölött kizárólag a jogászi témákra, a nevesített hatáskörök gyakorlására vonatkozik. […] [E]z egyben politikai jellegű feladat is. Az elnök oly módon őrködik az alkotmányosságon, hogy az egyes társadalmi eseményeket, egy adott hatósági vagy kormányzati intézkedést, vagy éppen a politikai gyakorlatot elemezheti, kritizálhatja (minősíti, bírálja) és az alkotmányos működés irányára mutathat rá."[294] „A köztársasági elnök jogállásából szükségszerűen következik, hogy a politikai hatalmi ágaknak az ellensúlya kell legyen. Az azonban már a köztársasági elnök személyes értékrendjéből és szerepfelfogásából is következik, hogy e feladatának hogyan tesz eleget. Az Alaptörvény több olyan hatáskörrel ruházza fel a köztársasági elnököt, amelyek gyakorlása során az államszervezet demokratikus

[291] Petrétei (2015) 13. o.
[292] Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
[293] Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés: „Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett."
[294] Sólyom (2009) 84. o.

működése vagy általában az alkotmányosság felett őrködik. E hatáskörökben a köztársasági elnök alkotmányos rendeltetése, hogy ellensúlyozza a kormányzat tevékenységét."[295]

II.4.5.1. Az alkotmányossági vétó

Az alkotmányossági vétó lényegében az előzetes normakontroll kezdeményezését jelenti, amelyet a köztársasági elnök csak akkor terjeszthet elő, ha az Országgyűlés nem élt ezen hatáskörével. Ennek oka az, hogyha az Alkotmánybíróság már alkotmányossági szempontok szerint megvizsgálta az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Országgyűlés indítványa alapján, akkor a köztársasági elnök kérelme egy megismételt vizsgálatot eredményezne, amely a törvényhozási eljárás indokolatlan elhúzódását eredményezné. Más kérdés, hogy az Országgyűlés az általa kezdeményezett előzetes normakontroll indítvánnyal de facto elvonja a lehetőséget a köztársasági elnök indítványozása elől, kiüresítve ezzel az államfői vétó intézményét.[296] Ha nem a köztársasági elnök hatáskörei felől közelítjük meg a kérdést, hanem a jogrend védelme felől, akkor még parlamenti kezdeményezés esetén nem feltétlenül, vagy csak részben beszélhetünk diszfunkcióról, hiszen az alkotmánybírósági kontrollhoz való hozzáférés megvalósul, de az Országgyűlés nem feltétlenül azonos indokokat jelöl meg indítványában azokkal, amelyet a köztársasági elnök megjelölne. Az Alkotmánybíróság elé ezért érkezhet olyan indítvány, amely nem tartalmazza a törvénnyel kapcsolatos összes alkotmányossági problémát.

„Az alkotmányossági vétó (…) determinisztikus korlátok közé szorítja az alkalmazót, hiszen ennek gyakorlásához feltétel, hogy a kihirdetésre megküldött törvényben alkotmányellenes rendelkezést találjon a vétó mellett döntő köztársasági elnök, és ezt meggyőzően be is tudja mutatni. Ráadásul a magyar alkotmányos szabályozás nem is enged meg mérlegelést abban az esetben, ha az államfő meggyőződik az alkotmányellenességről."[297]

Az Alaptörvény szó szerinti értelmezése szerint ebben az esetben nem mérlegelhet az államfő: „Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és a (2) bekezdés szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi." A köztársasági elnök saját mérlegelési jogkörébe az tartozik, hogy a törvénnyel szembeni aggályai alkotmányos jellegűek-e, az eljárás esetleges hibái elérik-e az Alaptörvény

[295] Csink (2013) 21. o.
[296] Az Országgyűlés ezidáig nem élt ezzel a jogával
[297] Kumin (2013) 23. o.

ellenesség szintjét vagy esetleg más jellegű kifogásai vannak a törvénnyel szemben. Ha azonban kialakul a köztársasági elnökben az alaptörvény-ellenesség vélelme, akkor az Alkotmánybírósághoz kell fordulnia.

Mindenesetre rögzítendő, hogy a jogirodalom kevésbé szigorúan értelmezi az Alaptörvény betűjét: „A törvény Országgyűlésnek való visszaküldése vagy az Alkotmánybíróságnak való megküldés tehát olyan döntés, amely meghozatala az elnök belátásától és mérlegelésétől függ: az államfőnek – az alkotmányi keretek között – van cselekvési-mérlegelési szabadsága abban az értelemben, hogy él-e az Országgyűlésnek történő visszaküldési jogával, illetőleg kezdeményez-e előzetes normakontrollt az Alkotmánybíróságnál, vagy pedig a törvényt aláírja és elrendeli a kihirdetését."[298]

II.4.5.2. A politikai vétó

A politikai vétó, azaz „a törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. A törvény visszaküldése a törvényhozási folyamatot más módon, erőteljesebben befolyásolja, mintha a köztársasági elnök az észrevételeit csupán az országgyűlési vitában fejtené ki."[299] „Ez a hatáskör elvileg rendkívül tág mozgásteret, szabad felhasználást biztosít az ilyen lehetőséggel rendelkező államfőknek, jellemzően az egyes szabályozások csak az egyet nem értés indoklását várják az államfőtől, egyéb korlátot vagy feltételt nem szabnak."[300] A mérlegelés a köztársasági elnök kezében van, a visszaküldés okait nem határozták meg, erről nem született részletszabály, nincs egy taxatív felsorolás sem a lehetséges szempontoknak, indikációknak, az Alaptörvény – és korábban az Alkotmány sem – emel semmilyen tartalmi korlátot. „A köztársasági elnök döntését alapvetően az határozza meg, hogy egyet nem értése milyen természetű."[301] A politikai vétó okai között – a nevével ellentétben – nem csak politikai okok szerepelhetnek, hanem előfordulhat, hogy a törvény szellemiségével nem ért egyet, de akár lelkiismereti, szakmai, jogi, jogtechnikai okai is lehetnek, amelyek még nem érik el az alkotmánysértés szintjét.

[298] Petrétei (2015) 13. o.
[299] Csink (2008) 120. o.
[300] Kumin (2013) 23. o.
[301] Kovács (2009) 861. o.

Szente Zoltán mutat rá arra, hogy „[b]árhová küldje is azonban az államfő a törvényt aláírás helyett a célja ugyanaz: a törvény újbóli megfontolása."[302] Nem azonos azonban az alkotmányossági és politikai vétók következménye, így felmerül a kérdés, hogy hol húzódik meg a köztük lévő határ akkor, ha az adott törvényjavaslattal szemben jogsértést, s különösen ha alkotmányellenességet észlel az államfő.

II.4.6. Az Alaptörvény vonatkozó normáinak elemzése

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi.

Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése szerint ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény idézett normái alapján az imént feltett kérdésekre egyértelmű választ lehet adni: a köztársasági elnök köteles alkotmányossági vétóval élni, amennyiben a törvényt Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, és kizárt az alkotmányossági vétó használata azokban az esetekben amikor nem az Alaptörvény sérül, hanem például politikai, társadalmi aggályai vannak. A két vétó közötti mérlegelésnek abban van helye, hogy egy jogi problémával kapcsolatban kialakul-e a köztársasági elnökben az Alaptörvény sértés „alapos gyanúja." Ebből a szempontból nincs kontextuális különbség az Alkotmány és az Alaptörvény szövege között, így az Alkotmánnyal összefüggésben rögzítetteket most is irányadónak tekinthetjük.

II.4.7. Applicatio est vita regulae: a vétók elhatárolása a gyakorlatban

II.4.7.1. A választás szempontjai

A köztársasági elnök politikai vétóit vizsgálva megállapítható, hogy több esetben alkotmányos aggály is felmerült, mégis politikai vétót emelt. Mi lehet ennek az oka?
A két vétó közti választásnál célszerűnek tűnik az államfőnek figyelembe kell vennie az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, hasonló ügyekben hozott döntéseit, hiszen ebből lehet következtetni az adott ügy lehetséges kimenetelére, esetleges bukására. Az alkotmánybírósági

[302] Szente (2010) 331. o.

gyakorlat quasi precedens-jellege miatt[303] kockázatos lehet azzal számolnia, hogy az indítványban benyújtott érvei olyan meggyőzőek lesznek, hogy az Alkotmánybíróság változtat korábbi gyakorlatán. Sólyom László szerint a köztársasági elnök „csak akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz, ha bizonyos benne, hogy a törvény alkotmányellenes." Ugyanő egyik politikai vétóját a következőképpen indokolta: „Óriási nyomás volt rajtam, hogy ne írjam alá, küldjem az Alkotmánybíróságra. Leveleket, nyíltakat és nem nyíltakat, újságcikkeket és tanulmányokat küldtek az alkotmányossági vétó alátámasztására. Én pedig úgy döntöttem, hogy visszaküldöm a törvényt az Országgyűlésnek, mert nem értettem vele egyet. Egyszerűen azért, mert noha elleneztem a törvényt, nem találtam benne alkotmányellenességet, de a köztársasági elnök (…) szakmai lelkiismeretét kell hogy kövesse, és nem kockáztathatja szakmai hírnevét sem, bármilyen rossz véleménye legyen is egy törvényről."[304] Tehát a köztársasági elnök által nem alkotmányellenesnek tartott törvényt az elnök semmiképpen sem küldheti meg az Alkotmánybíróságra, „itt politikai szempontok nem kaphatnak semmilyen szerepet."[305] Fontos azonban megjegyezni, hogy ebben az ügyben a köztársasági elnökben nem alakult ki az adott törvény alkotmányellenességéről való meggyőződés.

A korábbi gyakorlatból úgy tűnik, hogy a köztársasági elnök nem kockáztatott, a siker reményében azokban az esetekben, amikor az Alkotmánybíróság korábbi ítéletei alapján elbukott volna az alkotmányossági vétó, inkább a politikai vétó intézményéhez fordult, visszaküldve a törvényt az Országgyűlésnek, kifejtve, hogy milyen módosításokkal tartaná azt elfogadhatónak.

Az alábbiakban ismertetem a 2012 óta született politikai vétókat a fentebb bemutatott csoportosításban.

II.4.7.2. Tisztán politikai okokra hivatkozó vétók

Ebbe a csoportba azon vétókat soroltam, amelyek indoklásában kizárólag politikai jellegű megfontolások találhatók: az államfő nem is említett a törvénnyel kapcsolatos eljárási vagy tartalmi jogsértést, vagy alaptörvény-ellenességet. Meglepő módon ez a csoport lett a

[303] Erről részletesen lásd: Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014. 134. oldal; D. Tóth Balázs: A precedensalapú döntéshozatal alapkérdései a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. in: Fundamentum 2009/4.; Erdős Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE-KTK, Budapest, 2014. 301-304. o.

[304] Sólyom (2009) 86. o.

[305] Sólyom (2009) 86. o.

legszűkebb, hiszen az osztályozási szempontok alapján csak az alábbi két vétót tudtam ide sorolni:

- a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Nemzet Művésze-ügy),
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: szélerőmű-ügy)

A Nemzet Művésze-ügy alapját képezte, hogy az Országgyűlés a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény egy új fejezettel egészítette ki, amely a Nemzet Művésze-díj alapításáról rendelkezik. A köztársasági elnök visszaküldő levelében kifejtette, hogy a törvény alapján az Országgyűlés alapítja a Nemzet Művésze díjat, melyet a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó, megelőzően Kossuth-díjban részesített képviselőinek személyes megbecsülése érdekében, életjáradék formájában adják át. A díj odaítéléséről 11 Kossuth-díjjal kitüntetett művész dönt, bizottság formájában. A díjazott jogosult a Nemzet Művésze cím viselésére és élete végéig jogosult az életjáradékra. A díj kizárólag egyszer adományozható. A törvény új 28/C. § (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „Kivételes méltánylást érdemlő esetben adományozható a díj annak, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítéltek, függetlenül attól, hogy mentesült-e az elítéléshez fűződő jogkövetkezmények alól.” Áder János szerint ez a rendelkezés a társadalmi elvárásnak nem felel meg, a művészeti teljesítmény elismerése közös nemzeti érdek. Az államfő a visszaküldő levelében kifejtette, hogy a társadalom jogos elvárása az, hogy egy ilyen kiemelkedően magas szintű elismerést, mint a Nemzet Művésze címet, kizárólag olyanok kapják, akik a maguk művészeti területén elért kimagasló teljesítményen túl, törvénytisztelő, példamutató állampolgárok, és ezen az alapon is méltóvá váltak a cím viselésére és a közösség gondoskodására. Véleménye szerint ez a rendelkezés olyan kivételes eljárást biztosít a díj adományozásra jogosult bizottság számára, ami túlmutat, annak szakmai szerepén, és a büntetőjog területét érintő kérdésekben is állást kellene foglalnia, anélkül, hogy a büntetőeljárás részleteit, a bírói döntés indokait ismerné. Álláspontját még azzal indokolta, hogy más, hasonló életjáradékkal járó díjak tekintetében a bűncselekmény elkövetése az érdemtelenség megállapítását, a járadék folyósításának felfüggesztését eredményezi.

A szélerőmű-ügy alapját képező törvény szerint a Kormány a villamosenergia-rendszer várható teljesítményének egyensúlyára figyelemmel rendeletben határozza meg az adott naptári évre vonatkozóan a szélerőművek, a szélerőmű parkok építésére és használatbavételére kiadható hatósági engedélyek számát és teljesítményét. A törvény rendelkezett a szélerőműpark építésére adott engedélyekről is. Áder János visszaküldő

levelében kifejtette, hogy a törvényjavaslat és a mögöttes szabályozás szűkíti a szélenergia jövőbeli felhasználásának lehetőségeit, miközben a 2016. április 22. napján megkötött Párizsi Megállapodásban célul tűzte ki Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását, melynek érdekében szinte minden gazdasági ágazatban előrelépésre van szükség a megújuló energia termeléssel kapcsolatban. Véleménye szerint a törvény, a korábban már elfogadott kormány rendelettel együtt ellehetetleníti a szélerőművek, szélerőmű parkok építését, továbbá veszélyeztetik Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010-2020 dokumentumban foglalt célkitűzéseket, amelyekben szerepel a szélenergia részarányának növelése. Áder János politikai vétójában arra kérte az Országgyűlést, hogy a törvény újratárgyalása során olyan előírásokat állapítson meg, amelyek támogatják gazdaságunk dekarbonizációs pályán tartását, és hozzá segítik az országot a klímavállalás teljesítéséhez, mindezt a gazdasági és műszaki biztonsági szempontokat figyelembe véve tegye.

Véleményem szerint a Nemzet Művésze-ügyben valósult meg az „igazi" politikai vétó, hiszen a köztársasági elnök a törvénytervezet szemléletével nem értett egyet, melyet az erre leginkább alkalmas politikai vétó alkalmazásával fejezett ki. Az államfő ajánlást, javaslatot is megfogalmazott a törvény olyan módú újratárgyalására, hogy a benne foglalt rendelkezések, az ország, a társadalom érdekeit is szem előtt tartsa. Ezek kétségtelenül olyan érvek, amelyek „(alkotmány)jogiasítása" nem lehetséges és nem is szükséges.

Egészen más azonban a szélerőmű-ügy, noha csak a vétó szövegét olvasva az előbbihez hasonlónak tűnhet, hiszen az államfő Alaptörvény-sértésre nem hivatkozott. Azonban a visszaküldő levélben – nem is túl rejtetten – felsejlik az egészséges környezethez való jog sérelme, noha ez expressis verbis nem jelent meg a vétó indokolásában. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez." Az alkotmánybírósági gyakorlatból egyrészt ezen alapjog intézményvédelmi oldalának kizárólagossága,[306] másrészt – ehhez kapcsolódóan – a védelmi szint csökkentésének tilalma[307] emelhetők ki alkotmányossági követelményekként.[308] A

[306] „Elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is." 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés
Ezt kibontva: „A környezethez való jog azt a kötelezettséget rója az államokra, hogy tartózkodjanak a környezetre káros tevékenységektől, és a környezet minőségét javító politikát részesítsék előnyben, emellett az államoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy az emberek védve legyenek a környezeti kockázatoktól akár a kormányzat akár magánszemélyek által generált környezeti veszélyektől." Csink-Kovács (2013) 8.o.

[307] „Az egészséges környezethez való jog kapcsán az egyik legfontosabb megállapítás, miszerint, ha az állam a jogvédelem és a környezeti állapot már meglévő szintjét csökkenti, akkor az ezt lehetővé tevő norma alkotmányellenes." 996/G/1990. AB határozat; „ha az állam (…) törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú

dekarbonizációs célok elérése, a klímavállalás teljesítése „a gazdasági és műszaki biztonsági szempontok" figyelembe vétele mellett ezen alkotmányos követelmények közé illeszthetők. Ahogyan az államfő vétójában is kimondta: a törvény nem a dekarbonizációhoz való hozzájárulás lehetőségét erősíti, hanem a szélenergia jövőbeli felhasználásának lehetőségét szűkíti, ami visszalépést mutatna az Országgyűlés által 2011-ben jóváhagyott Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010-2020 dokumentumban foglaltakhoz képest, ami az állam intézményvédelmi kötelezettsége szempontjából igencsak aggályos, hiszen az intézményvédelmi kötelezettség egyben azt is jelenti, hogy nincs lehetőség a védelem szintjében visszalépni. Álláspontom szerint megindokolható lett volna egy alkotmányossági vétó is a szélerőmű-ügyben is az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, vagy az Alaptörvény XXI. cikkének sérelmére hivatkozással.

A fenti konklúziót erősíti az is, hogy az államfő 2018. július 30. napján, egy tárgyában igen hasonló, az egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt az egészséges környezethez való jog sérelmére történő hivatkozással küldött meg az Alkotmánybíróságnak. A vízkivételekkel összefüggő törvény esetében a köztársasági elnök arra hivatkozott, hogy a „jogalkotó nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre." Továbbá az államfő véleménye szerint az ívóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikkbe foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi, ezért alkotmányos vétóval élt – ráadásul sikeresen, hiszen az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényt az Alkotmánybíróság is alaptörvény-ellenesnek találta.[309]

II.4.7.3. Általános jogelvekre, jogi okokra – jogszabályhely megjelölése nélkül – történő hivatkozással benyújtott vétók

Ezekben az esetekben a köztársasági elnök nem jelölt meg pontos jogszabályi helyeket, hanem általánosságban hivatkozik a szabályosság mutató tartalmi oldalán megjelenő elvekre mint jogsértésekre. Ezen vétók koherencia zavart, normakollíziót, összeférhetetlenségi

---

alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet." 106/2007. (XII.20.) AB határozat

[308] Kecskés (2014) 385. o.

[309] 13/2018. (IX. 4.) AB határozat. A különvélemények magas számából következtethetően ebben az esetben is vállalt kockázatot az államfő az Alkotmánybírósághoz fordulással.

szabályok figyelmen kívül hagyását, jogalkalmazási nehézséget, közvetett hátrányos megkülönböztetést, részletszabályok hiányos kidolgozását, vagy törvényi előírásoktól garanciák nélküli eltérést engedő rendelkezéseket említenek. Ezek az indokok visszavezethetők a szabályosság mutató tartalmi oldalán ismertetett elvekre, mint a jogbiztonságra, felvethetik annak – azon keresztül pedig a jogállamiság – sérelmét is. Ez pedig már az Alaptörvény megsértését is valószínűsíti a B) cikk (1) bekezdésére tekintettel. Elengedhetetlen, hogy a jogszabályok a jogrendszer egészére nézve áttekinthetőek, érthetőek és világosak legyenek. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, - ahogy korábban is kifejtettem,- a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye a norma világossága, valamint az, hogy a közhatalmi eljárások során ne kerülhessen sor önkényes döntésekre, vagyis „a jog szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a címzettjei számára is előre láthatóak legyenek."[310]

Annak eldöntésében, hogy a jogbiztonság sérelme mikor éri el az alkotmányellenesség szintjét, az Alkotmánybíróság gyakorlata adhat segítséget. Így például a 35/1991. (VI. 20.) AB határozat szerint „a törvényi rendelkezések – értelmezéstől függő – ellentétes tartalma önmagában, anyagi alkotmányellenesség hiányában nem vezethet alkotmányellenesség megállapításához." Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes – vagy az értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy Alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magába véve még nem elegendő feltétele az Alkotmányellenesség megállapításának."[311]

Véleményem szerint az államfő ezekben az esetekben a biztosabb utat választotta, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján esetleges alkotmányossági vétója valószínűleg elutasításra került volna. Azaz a politikai vétóval nagyobb esélye nyílt jobb irányba terelni a törvényalkotást. Ha egyet is értünk a köztársasági elnök mérlegelésének eredményével, azt rögzíteni szükséges, hogy a jogi környezet – beleértve az alaptörvényi normákat és az

[310] Patyi (2018) 34. o.
[311] 35/1991. (VI. 20.) AB határozat

alkotmánybírósági gyakorlatot – nagyon szűkre szabja az államfő mozgásterét: hiába észlel jogsértést, ha annak szintje nem éri el az alaptörvény-sértését, kizárólag politikai vétóval élhet, noha „egyet nem értésének" természete merőben más célszerűségi és jogi kifogások esetén.

II.4.7.4. Jogsértésekre, de nem alaptörvény-sértésre hivatkozó politikai vétók

A köztársasági elnök tisztán jogi, jogtechnikai okokra történő hivatkozással – amelyben a pontos hivatkozást is megjelölte – 12 alkalommal nyújtott be politikai vétót.

Megvizsgálva ezeket a politikai vétókat, azt állapítottam meg, hogy a köztársasági elnök a legtöbb esetben a Házszabály, valamint a Jat. megsértésére hivatkozott, azaz eljárási jellegű kifogással élt.

Az eljárási kérdéseket illetően úgy gondolom, hogy az államfő azért alkalmazta ezekben az esetekben a politikai vétót, és nem az alkotmányossági vétót, mert „az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a jogalkotási (törvényhozási) eljárás különféle rendelkezéseinek megsértése nem azonos súlyú az alkotmányossági vizsgálatkor, vagyis a jogalkotási eljárás egyes szabályainak mellőzése nem feltétlenül eredményezi a norma alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését."[312] A Házszabály, a Jat. és más törvények előírásai alkotmányossági szempontból eltérő súlyúak, ezekben az esetekben amennyiben az Alkotmánybíróság elé kerülne az ügy, a testület mérlegelne az eljárási szabálytalanság sajátosságát, súlyát. Nagyon általános – tesztként nem értelmezhető – az a követelmény sem, hogy a „jogalkotás egyes szakaszainak önmagukban is alkotmányosnak kell lenniük, ugyanis az egyes részfolyamatokban később nem orvosolható hiányosságok az egész jogszabály tartalmára kihathatnak."[313]

Az Alkotmánybíróság 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában kimondta, hogy: „a Házszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét."

„A Házszabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak. (…) Egy másik ügyben, a 65/B/2008. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a Házszabály 94. (3) bekezdésében foglalt szabály, mely korlátozza a valamely törvényt módosító törvényjavaslathoz benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az

[312] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 64. oldal
313 Karsai (2013) 88. o.

Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül."[314] Az imént idézett alkotmánybírósági határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „Házszabály különleges jogforrási minőségét is figyelembe véve valamely törvény Házszabállyal ellentétes elfogadása esetén a közjogi érvénytelenség megállapításához tehát az szükséges, hogy a megsértett házszabályi rendelkezés közvetlenül visszavezethető legyen az Alkotmányra, vagy a házszabálysértés mellett egyben az Alkotmány más rendelkezése is sérüljön." „Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy nem minden jogsértés, törvénysértés minősíthető egyúttal alkotmánysértésnek is."[315]

Az Alkotmánybíróság a 3001/2019. (I. 7.) AB határozatában kifejtette, hogy a „közjogi érvénytelenség megállapításához a Házszabálysértés mellett valóban szükséges a törvényalkotási eljárásnak (tehát nem a törvény tartalmának) az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentéte is. Ez az értelmezés – a korábbi alkotmánybírósági joggyakorlatra visszavezethetően – összhangban van a józan ész követelményével, ti. hogy Házszabály bármely szabályának esetleges megsértése ne tegye kétségessé a megalkotott törvény érvényességét, mert az veszélyeztetné a demokratikus törvényhozás hatékony működését. (…) A Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére".

A Jat. előírásainak megszegése is már többször felmerült a közjogi érvénytelenség kérdéskörében. Az általam vizsgált esetekben az államfő azért élt vétóval, mert véleménye szerint az érintett szervezetek nem kapták meg előzetes véleményezésre a törvénytervezetet. Ez összhangban van az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával[316], miszerint az érdekképviseleti szervezetek, szakszervezetek véleményezési jogának figyelmen kívül hagyása nem tekinthető a jogszabály közjogi érvénytelenségét előidéző olyan súlyos eljárási hibának, amely az alkotmányellenességét megállapítaná, és ezzel egyúttal a rendelkezés megsemmisítését indokolná. „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekképviseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele. Mivel a jogszabály

[314] 64/2011. (XII.20.) AB határozat, Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása
[315] 64/2011. (XII.20.) AB határozat, Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye
[316] 13/1991. (I. 18.) AB határozat 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, 14/1992. (III. 30.) AB határozat, 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, 38/2000. (I. 31.) AB határozat

érvénytelenségét nem eredményezi, nem minősül a jogszabály megsemmisítéséhez vezető, súlyos eljárási szabálysértésnek az, ha a jogszabály előkészítése során a jogalkotó a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szervektől nem kér véleményt. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg."[317] Ennek oka, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések. […] [Í]gy az esetlegesen elmulasztott vagy nem megfelelően lefolytatott egyeztetések nem minősülnek olyan jellegű szabályszegésnek, amelyek a törvény közjogi eredménytelenségét eredményezik."[318] „Az Alkotmánybíróság a formai értelemben vett közjogi érvénytelenség esetén azonban „…nem pusztán az eljárási szabálytalanság tényét, hanem annak sajátosságait, illetőleg súlyát is mérlegeli. Ennek a vizsgálati szempontnak az érvényesülése akár oda is vezethet, hogy az Alkotmánybíróság ugyan észleli az eljárási szabályok megsértését, de ezt mégsem tekinti alkotmányellenességet kiváltó körülménynek."[319] A 7/2004. (III. 24.) AB határozat kimondja, hogy a törvénytervezet előkészítésének hiányossága csak akkor eredményezheti a törvény közjogi érvénytelenségét, ha az egyúttal a törvényalkotási eljárás valamely szabályának alkotmányellenességet előidéző megsértésével is jár. Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján az, hogy az érintett szervezetek nem kapják meg véleményezésre az adott törvénytervezetet, nem minősül közjogi érvénytelenségnek, a törvény nem lesz Alaptörvény ellenes.

Ezért az államfő figyelembe véve az Alkotmánybíróság gyakorlatát, és azt, hogy erre tekintettel „kudarcot szenvedhet" – mivel vélhetően az Alkotmánybíróság nem fogja megváltoztatni a korábban már kialakított gyakorlatát – politikai vétóval élt, az alkotmányossági vétó helyett. Lényegében az államfő két vétó közötti választását, ebben a csoportban található vétók esetében az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat döntötte el.

---

[317] Dezső, Márta, Fürész Klára, Kukorelli István, Papp Imre, Sári János, Somody Bernadette, Szegvári Péter, és Takács Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 64. oldal

[318] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 64. o.

319 675/B/2001. AB határozat

II.4.7.5. Alaptörvényre, alkotmányossági követelményekre történő hivatkozással benyújtott politikai vétók

A negyedik csoportba azokat a politikai vétókat soroltam, amelyekben az államfő az Alaptörvényre, vagy az Alaptörvényben is szereplő alkotmányossági követelményekre, elvekre hivatkozik.

Az ide sorolt politikai vétók esetében megfigyelhető, hogy a köztársasági elnök több esetben is hivatkozott a jogbiztonságra, a jogforrási hierarchiára és a normavilágosságra, valamint arra, hogy a törvény nem illeszkedik a koherenciába. Továbbá több visszaküldő levelében meg is jelölte az Alaptörvény azon rendelkezését, amely szerint sérül a törvényjavaslat által, mégsem alkotmányossági vétót nyújtott be. E körből két esetet ismeretetek részletesebben.

A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról szóló törvénnyel kapcsolatos visszaküldő levelében az államfő az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, valamint a 34/2014. (XI.14.) AB határozatra hivatkozott, mely kimondta, hogy „a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” Ezzel szemben az aláírásra megküldött törvény két, azonos számot viselő, és eltérő tartalommal bíró rendelkezést tartalmazott, mely az államfő szerint súlyosan sérti a jogbiztonságot és a normavilágosságot. Ezek súlyos sérelme azonban már a jogbiztonság megsértését is jelentik, így alappal következtethetünk arra, hogy az államfő ezt a törvényt alaptörvény-ellenesnek vélte.

Egy másik ügyben az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 40. §-ában foglaltakat kifogásolta a köztársasági elnök, aki szerint a törvény olyan széles körű jogosítványokat állapított meg az egészségügyi államigazgatási szerv számára, amelyek az állampolgárok Alaptörvényben foglalt jogait érintik. A módosítás lehetővé tette, hogy az államigazgatási szerv eljárása során bármely helyszínt átkutathasson. Ebben az esetben azonban az eljárásból az alapvető garanciális elemek hiányoztak. Az államfő szerint a kifogásolt rendelkezés nem felel meg az Alkotmánybíróság által kidolgozott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, az alapvető jogok korlátozása alkotmányos feltételeinek, mivel egy alapjog korlátozásához önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog védelme érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményének is, azaz, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen

egymással. Az államfő arra kérte az Országgyűlést, hogy a törvény újratárgyalása során olyan előírásokat állapítson meg, amelyek megfelelnek az alapjog korlátozásával szemben támasztott követelményeknek. Az alapjog-korlátozás tesztjének sérelme egyértelmű alaptörvény-sértést jelent, így ebben az esetben is feltételezhető, hogy az alkotmányossági vétó követelményei teljesültek, ennek ellenére került sor politikai vétó benyújtására.

II.4.8. Összegzés

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek vizsgálata után megállapíthatjuk, hogy ugyan „szám szerint" az Alkotmánybíróság kezében lévő feladat- és hatáskörök nem változtak, de az egyes feladatok tartalmát illetően jelentős átalakításon estek át. A változtatások kapcsán érdemes megjegyezni, hogy azok még az Alkotmány hatálya idején kezdődtek, majd az Alaptörvény hatálybalépésével, valamint alaptörvény-módosításokkal folytatódtak. Az Alaptörvényben módosultak az Alkotmánybíróság eljárására, hatásköreire vonatkozó szabályok, az Alaptörvény negyedik módosítása pedig a korábban hozott alkotmánybírósági döntések hatályon kívül helyezését is magával hozta.

Az előzetes normakontroll esetében az indítványozók köre bővült a korábbi szabályozáshoz képest, mégis véleményem szerint az intézkedés tartalmilag egy visszaigazolás, lehetőség a kormány részére, abban a tekintetben, hogy egy törvénytervezetet előzetesen „láttamoztasson" az Alkotmánybírósággal, így megelőzve annak a problémáját, hogy azt később alaptörvény-ellenes jelzővel illessék. Ez álláspontom szerint magában rejti azt a lehetőséget is, hogy a parlament egy esetlegesen politikailag népszerűtlen döntésért való felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítson.

Az utólagos normakontroll megszüntetésével azt a lehetőséget vették el az állampolgároktól, hogy az őket ért sérelmekkel közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak. Az új szabályozás indokolása (az Alkotmánybíróság túlterheltsége, jelentős ügyteher stb.) valós érveken nyugszik, viszont ezek orvoslására kevésbé drasztikus megoldást is választhattak volna például az indítványozók körének meghatározását. „Az actio popularis jellege azt garantálta, hogy a jogalkotó szerveknek nem csupán az alkotmánybírósági megsemmisítéstől kellett tartaniuk produktumaik tekintetében, hanem arra is figyelemmel kellett lenniük, hogy

„bárki” kontrollálhatja tevékenységüket, beindíthatja az alkotmányossági ellenőrzés mechanizmusát.”[320]

Az alkotmányjogi panasz intézményével próbálják az individuális jogvédelmet pótolni, a megszüntetett actio popularis helyett, azonban a szűkebb indítványozói kör, továbbá a beadvány szigorú feltételekhez kötése miatt, az actio popularis kezdeményezői aktivitását nem fogja pótolni.

Véleményem szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása mind a szabályosság, mind az alkotmányosság tekintetében aggályos. Az, hogy az Alkotmánybíróság a közpénzügyi tárgyú törvényeket csak korlátozottan, bizonyos alapjogok sérelmére tekintettel vizsgálhatja felül nem összeegyeztethető a szabályosság tartalmi oldalán megjelenő elvekkel. Álláspontom szerint ezzel a módosítással a kormány célja az volt, hogy kiiktassa annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság esetlegesen megsemmisítsen olyan jogszabályt, amely a kormány aktuális gazdasági célkitűzéseit szolgálja. A negyedik alaptörvény-módosítás ezt még tovább „fokozta”, ugyanis e változtatás mögöttes célja, annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság tartalmi szempontból vizsgálja meg az alaptörvény-módosításokat. További, az Alkotmánybíróság mozgásterének szűkítésére irányuló szándék véleményem szerint az Alaptörvény előtt hozott határozatok „kiiktatása”, az Alaptörvény N) cikkében foglalt költségvetési gazdálkodás elveire irányuló előírás, valamint az Alaptörvény preambulumának kötelező figyelembe vétele.

Egyetértek Chronowski Nóra álláspontjával, aki szerint az alkotmánymódosítások nem állnak összhangban sem az 1989-90 óta kiépült magyar alkotmányosság hagyományaival, sem az európai alkotmányfejlődés elveivel, és ellentétesek a demokratikus politikai kultúrával. Ezek a módosítások sértik a szabályosság mutatóm tartalmi oldalán megjelenő elveket, mint a jogállamiság, a jogbiztonság, és a hatalommegosztás alkotmányos elveit.[321]

Véleményem szerint a fent ismertetett változtatások a szabályosság ellen hatnak, az Alkotmánybíróság mozgásterét, függetlenségét is szűkíti, és önmérséklésre készteti, az intézkedések alkalmasak arra, hogy esetlegesen a Kormány aktuális politikai célkitűzéseit, esetleges további alkotmány-módosításokat úgy keresztülvigyen, hogy egy ilyen fontos alkotmányossági szűrő kikapcsolva marad. Ezzel az alkotmányos alapelvek, számos alapjog védtelenné válik.

[320] Chronowski (2014) 8. o.
[321] Chronowski (2014) 7. o.

A köztársasági elnök kezében rendelkezésre álló eszközök tára nem bővült (maradt az elnöki vétó két fajtája), a szabályozás kicsit puhult abban a tekintetben, hogy egy elutasított politikai vétót követően a köztársasági elnök kérheti a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Az Országgyűlés előzetes normakontroll kezdeményezői lehetősége kiüresíti az államfő alkotmányossági vétó gyakorlását, mert abban az esetben, ha az Országgyűlés él ezzel a jogával és a törvényt megküldi az Alkotmánybíróságnak Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára, a köztársasági elnök már nem küldheti meg. Ugyan az előzetes normakontroll célja, hogy ne kerüljön alkotmányellenes norma a jogrendszerbe, de ezzel az intézkedéssel az amúgy is szűkre szabott államfő rendelkezésére álló eszközök még jobban csökkennek.

A köztársasági elnök 2012-2019-ig tartó időszakban összesen harminckilenc alkalommal élt a vétójogával, ebből harmincháromszor az Országgyűléshez, hat alkalommal az Alkotmánybírósághoz fordult. A korábbi években ilyen nagy számban csak Sólyom László élt a vétójogával, 2005-2010 között tartó elnöki ciklusban.

Az időszak politikai vétóinak áttekintése után megállapítható, hogy az államfő visszaküldő leveleiben a legritkább esetben hivatkozott tényleges politikai okra, társadalmi elvárásra (lásd Nemzet Művésze-ügy). Azonban a legtöbb politikai vétóban egyértelműen jogi normák, valamint alkotmányos jogok vagy értékek sérelmét vetette fel a köztársasági elnök. Ezekben azt látjuk, hogy valamennyi ok visszavezethető az Alaptörvényre, megjelent valamilyen alapjog, vagy alkotmányos érték, elv sérelme.

Azt, hogy a legalább közvetett alaptörvény-sértést felvető ügyek többségében nem fordult a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz, sok esetben (a saját osztályozásomban 2. és 3. csoportba sorolt ügyekben) az alkotmánybírósági gyakorlaton múlt. Ezekben az esetekben – az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési monopóliumát elismerve – nem beszélhetünk tényleges alaptörvény-sértésekről. Ezt támasztja alá az is, hogy nem volt olyan, politikai vétóval érintett törvény, illetve törvényi rendelkezés, amelyet az Alkotmánybíróság később – más hatáskörében eljárva – alaptörvény-ellenesnek talált volna.[322] Az adott kérdésekkel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlattal – annak „helyességével" – az államfő nem tud mit kezdeni, ahhoz igazodnia kell. Az Alkotmánybíróság döntéseinek kritikája ekképpen e

[322] Ezt árnyalandó azért arról sem feledkezhetünk meg, hogy az Alaptörvény az actio popularis megszüntetésével jelentős mértékben csökkentette az Alkotmánybírósághoz való hozzáférés lehetőségét. Formálisan azonban igaz a fenti megállapítás, hiszen mindaddig érvényesnek tekintendő egy jogszabály, amíg az ellenkezőjét ki nem mondja az Alkotmánybíróság.

tanulmánynak sem feladata, noha az megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában rejlő ellentmondások a politikai vétók felé terelik az államfőt: „politikai vétóra alkotmányossági aggályok esetén elsősorban határesetekben kerülhet sor, akkor ha az alkotmányossági kifogások dogmatikai alátámasztása vagy az alkotmánybírósági gyakorlat többféle értelmezést enged."[323] Ugyanígy: „Nem egy esetben azért nem éltem alkotmányossági vétóval, mert az a korábbi ítéletek tükrében bizonyosan elbukott volna vagy mert a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok olyan ellentmondásosak, hogy az emiatti kockázat miatt nem lehetett bízni a sikerben."[324]

A disszertáció szempontjából érdekesebbek azok a politikai vétók, amelyekből az következik, hogy az államfő meggyőződött a törvények alaptörvény-ellenességéről. Ezekről Sólyom László álláspontja az volt, hogy „a köztársasági elnök csak akkor keresse meg alkotmányjogi vétóval az Alkotmánybíróságot, ha ő maga egészen biztos abban, hogy a törvény alkotmányellenes. Az alkotmányossági vétó nem értelmezhető kiterjesztően, az egyértelmű alkotmányossági kifogáson túl nem használható a törvénnyel szemben fennálló semmilyen más természetű kifogás."[325] Kérdéses, hogy ennek a mércének megfelel-e a szélerőmű-ügy, amelyben leplezetten – konkrét alaptörvényi rendelkezés megjelölése nélkül – de azonosíthatóan megjelentek alaptörvény-sértést valószínűsítő észrevételek, s még inkább a II.4.7.5. pontban bemutatott azon ügyek, amelyekben az Alaptörvény megsértését egyértelműen állította az államfő. A politikai vétóra azonban nincsenek részletszabályok kidolgozva, így az alkalmazható olyankor is, amikor alkotmányossági problémákat észlel a köztársasági elnök. „Ez az állítás látszólag ellentétes az Alkotmánynak az alkotmányossági vétóról szóló rendelkezésével, amely szerint az elnök »megküldi« a törvényt az Alkotmánybíróságnak, ha valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja."[326] Ebből következően a politikai vétó az alapjául szolgáló indokok nagy olvasztótégelye, ami egyúttal – a gyakorlat által is igazolhatóan – az alkotmányossági vétó érvényesülési terét csökkenti. Ebben szerepet játszhat a mindenkori köztársasági elnök igyekezete az államfői intézmény tekintélyének megóvására, amelyet mintha kevésbé tépázna meg egy államfői észrevétel politikai testület általi elutasítása, mint annak Alkotmánybíróság általi kimondása, hogy az államfő közjogi értékítélete téves volt.

[323] Sólyom (2009) 90. o.
[324] Sólyom (2009) 90. o.
[325] Sólyom (2009) 89. o.
[326] Sólyom (2009) 89. o.

A számok mindenesetre beszédesek: a vizsgált időszak 33 politikai vétója közül tizenhatnak volt „foganatja”, ezekben az esetekben zárószavazás előtti módosító javaslattal, a többi esetben változatlan tartalommal fogadta el az Országgyűlés a kifogásolt törvényt, egy pedig még zárószavazásra vár. Kumin Ferenc korábbi elnöki ciklusok alatt készített kutatása alapján tett megállapításairól kimondhatjuk, hogy a jelenlegi ciklusra is igazak: „a puszta statisztikát szemlélve nagyjából a vétók fele eredményes, ám ez az eredményesség nem a kormányzati akarat feletti győzelem, hanem egyrészt a törvényhozási selejt kiszűrése, másrészt a magát önállósító és/vagy a kormánytöbbségnél szélesebb egyetértésben működő törvényhozás regulázása.”[327]

Az alkotmányossági vétók sikermutatója ezzel szemben: az Alkotmánybíróság által vizsgált hat esetből négyben kimondta, hogy a vizsgált rendelkezés alaptörvény ellenes, egy esetben részben alaptörvény ellenesnek találta a vizsgált rendelkezést, és csupán egy esetben állapította meg alaptörvény ellenesség hiányát.[328] Ebben nyilván szerepe van az alkotmányossági vétók alapos megfontolásának, de az is kijelenthető, hogy az államfő alkotmányossági észrevételei alaposak, így feltehetőleg azokban az esetekben sem tévedett az alaptörvény-ellenesség fennállásáról, amikor ilyen ügyekben politikai vétóval élt.

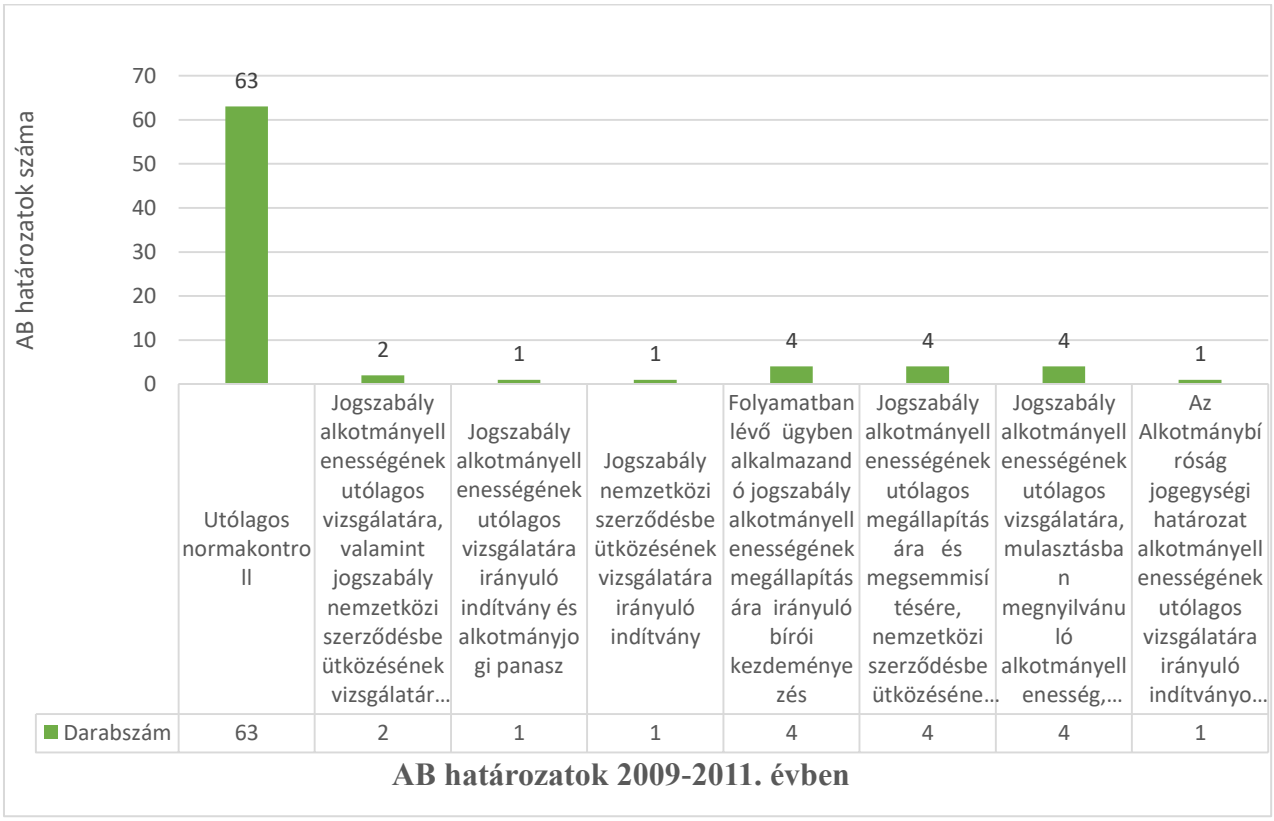
Álláspontom szerint a köztársasági elnök törvényhozásban betöltött szerepe tekintetében a demokratikusság feletti „őrködés” és a szabályosság mutató tartalmi oldalán megjelenő elvek, azaz a jogállamiság, jogbiztonság és az alapjogok összekapcsolhatók. A köztársasági elnök törvényhozással szemben biztosított hatásköre az alapelvek megvédését, érvényesítését szolgálják. Az alkotmányosság feletti „őrködést” úgy is megvalósíthatja, hogy egy adott hatósági vagy kormányzati intézkedést, vagy éppen politikai gyakorlatot kritizálhat, bírálhat.

Ezek a feladat és hatáskörök pedig hozzájárulnak, sőt szükségesek a törvényhozási eljárás szabályosságához.

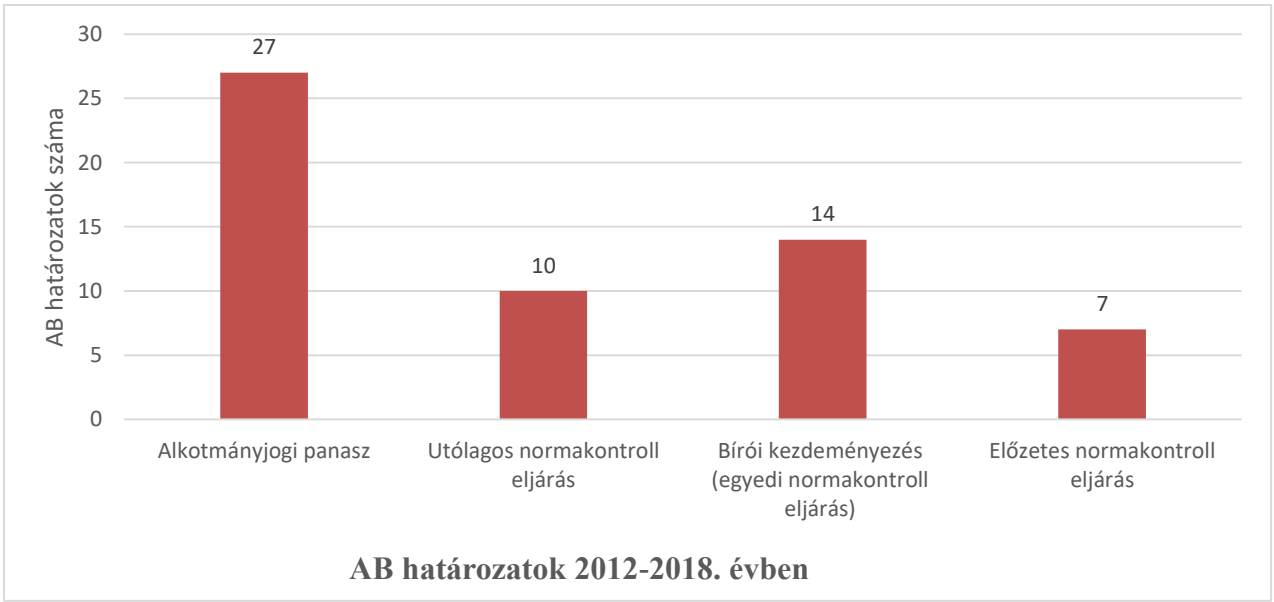
[327] Kumin (2013) 188. o.
[328] Az összefoglaló adatokat a 2. sz. melléklet tartalmazza

II.4.9. Összefoglaló táblázatok

II.4.9.1. Az Alkotmánybíráság tevékenységére vonatkozó adatok329



AB határozatok 2009-2011. évben



AB határozatok 2012-2018. évben

[329] Saját gyűjtés a www.alkotmanybirosag.hu honlapról.

II.4.9.2. A köztársasági elnök tevékenységére vonatkozó adatok[330]

Köztársasági elnök	Benyújtott törvényjavaslat	Visszaküldött törvény	AB-hoz megküldött törvény	Törvények száma
Göncz Árpád 1990.08.03.– 1995.08.02.	3	0	7	10
Göncz Árpád 1995.08.03.– 2000.08.03.	0	2	1	3
Mádl Ferenc 2000.08.04.– 2005.08.04.	0	6	13	19
Sólyom László 2005.08.05.– 2010.08.05.	0	31	16	47
Dr. Schmitt Pál 2010.08.06.– 2012.04.02.	0	0	0	0
Dr. Áder János 2012.05.10.– 2017.05.09.	0	28	5	33
Dr. Áder János 2017.05.10.–	0	3	1	4
Összesen	3	70	43	116

[330] Az Országgyűlés honlapja által közzétett adatok: www.parlament.hu

II.4.9.3.A vizsgált időszakban született politikai vétók csoportosítása benyújtás alapján időrendi sorrendben

	Érintett törvény	**Visszaküldés oka: Házszabályra hivatkozás**	**Visszaküldés oka: Jat.-ra történő hivatkozás**	**Visszaküldés oka: Alaptörvényre hivatkozás**	**Visszaküldés oka: Egyéb**	**Csoportosítás**	**Indítvány száma**
1	A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény módosításáról	107. § (1) b)	9. §			**Tisztán jogi okok**	**T/4719**
2	Az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1996. évi LXV. törvény módosítása				koherenciazavar	**Általános jogelvek**	**T/7039**
3	A hulladékgazdálkodásról szóló törvény				pontatlan, helytelen jogszabályi hivatkozások	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/5538**
4	A járások kialakításáról, valamint az egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról	107.§ (1) a)	9. §		jogbiztonság	**Tisztán jogi okok**	**T/6590**
5	Az egyes törvényeknek és örvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló törvény		9. §			**Tisztán jogi okok**	**T/6957**

5	A médiaszolgáltatásokkal és sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosítása	107. § (1) a)				**Tisztán jogi okok**	**T/7022**
6	A településfejlesztéssel, településrendezéssel és építésüggyel összefüggő egyes törvények módosításáról			18, 31, 34. cikk	Mötv.	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/7675**
7	A Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról				érintettek nem kapták meg előzetes véleményezésre	**Tisztán jogi okok**	**T/7677**
8	Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény				érintettek nem kapták meg véleményezésre Európai Tanácsi határozattal nincs összhangban	**Általános jogelvek**	**T/7984**
9	Az egyes törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló törvény			jogforrási hierarchiába ütközik, 23. cikk (4) bek.	jogbiztonság	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/10593**

10	A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény módosításáról				összeférhetetlenségi szabályok	**Általános jogelvek**	**T/10685**
11	A vallási közösségek jogállásával és működésével összefüggő törvények módosításáról				jogbiztonság	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/10750**
12	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról				Jogalkalmazási nehézség	**Általános jogelvek**	**T/10904**
13	A termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról szóló törvény			P) cikk	Nemzetközi kötelezettségeke ellentétes ügyészi tv.	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/11187**
14	Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról		19. § (1) bek.			**Tisztán jogi okok**	**T/11210**

15	A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról				Jogbiztonság, normavilágosság, jogrendszer egészébe történő illeszkedés, 2006/48/EK irányelv	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/11651**
16	A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény módosításáról				Infotv. 4. -5 .§	**Tisztán jogi okok**	**T/12364**
17	Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról				Társadalmi elvárás	**Politikai okok**	**T/12976**
18	Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról				Joghézag, Ket. tisztességes ügyintézéshez való jog sérelme	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/1995**
19	A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény módosításáról				közvetett hátrányos megkülönböztetés, részletszabályok nincsenek kidolgozva	**Általános jogelvek**	**T/2086**
20	Az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról		19. § (1) bek.		Egyeztetések elmaradása a szakszervezetekkel	**Tisztán jogi okok**	**T/3019**

21	A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításával összefüggő egyes törvények módosításáról				Tisztességes eljáráshoz való jog és jogorvoslathoz való jog	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/3115**
22	A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságáról szóló 2001. évi XX. törvény módosításáról				Normavilágosság követelményét sérti (2 db 23. §-t tartalmazott)	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/4824**
23	A nemzeti otthonteremtési közösségekről szóló törvény		7. § (6)		Bizonytalanság, garanciális szabályok hiánya, ellentmondásos, nincs összhangban a hatályos tv-i szabályozással	**Tisztán jogi okok**	**T/9660**
24	Az egyes kárpótlással összefüggő törvények módosításáról				Tv. rendelkezései aggályosak,16/2015. (VI.5.) AB hat.	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/10727**

25	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény módosításáról.				nem segíti a Párizsi Klíma megállapodás végrehajtását, ellentétben áll a Magyaror. Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervvel, indokolatlan adminisztratív korlátozások	**Politikai okok**	**T/11901**
26	Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról			I. cikk (3) bek.	Alapvető garanciális elemek hiányoznak, az érintettek számára sérelmes rendelkezések	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/12729**
27	Egyes állami és önkormányzati tulajdonú ingatlanok ingyenes átadásáról szóló törvény		19. § (1) bek.		Szakmai egyeztetések hiánya	**Tisztán jogi okok**	**T/12734**

28	Az egyes törvényeknek az átlátható kampánytevékenység érdekében szükséges módosításáról szóló tv.		2. § (1)		Normatív tartalommal nem bíró, ellentmondásos, értelmezhetetlen, végrehajthatatlan	**Tisztán jogi okok**	**T/15329**
29	A belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról		2. § (1)	61/2009. (XII.14.) IRM rendelet	Sarkalatossági záradékkal kapcsolatos probléma, radikális biztonsági szint csökkentése az önkéntességen alapuló rendszer miatt	**Tisztán jogi okok**	**T/17458**
30.	A Budapesten megrendezendő Hungarian Open ATP World Tour tenisztorna megvalósításához szükséges létesítményfejlesztésről szóló törvény	-	-	-	A törvényjavaslat hatástanulmányokkal nem igazolt, kellően elő nem készített és az érintettekkel nem egyeztetett, a Törvény garanciák nélkül eltérést enged	**Általános jogelvek**	**T/19868**

					számos jogszabálytól		
31.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról	-	-	I. cikk (3) bekezdés	Bizonytalanságot okozhat a Jat. új 4. § (1) bekezdés a) és b) pontja, valamint az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése közötti koherencia hiánya	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/2939**
32.	Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény módosításáról	-	Jat. 5. § (2) bek.	43. cikk (4) bekezdés	A szabályozás hátrányosabb, kiszolgáltatottabb helyzeteket eredményez a munkavállalóknak. A szabályozás az elérni kívánt célhoz képest aránytalan és a végkielégítés rendeltetésének	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/3633**

					megvalósulását ellehetetlenítő		
33.	Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról	-	Jat. 5. § (2) bek.	B) cikk (1) bekezdés	Jogbiztonság, a törvényjavaslat számos pontatlan, ellentmondásos rendelkezést tartalmaz, nem illeszkedik a hatályos jogrendszerbe	**Alaptörvény, alkotmányossági követelmények sérelme**	**T/8016**

II.4.9.4. Összefoglaló táblázat

Politikai vétó	
Összesen benyújtott	33
Módosító javaslattal elfogadva	16
Változatlan tartalommal elfogadva	16
Zárószavazásra vár	1

Alkotmányossági vétó	
Összesen benyújtott	6
Alaptörvényellenesség megállapítva	4
Részben alaptörvényellenes	1
Elutasítva	1

II.5. Szabályosság mutatóra vonatkozó összefoglaló megállapításaim

Disszertációm első fejezetében lefektettem és részletesen ismertettem a szabályosság mutató tartalmi oldalán megjelenő elveket és azok mibenlétét. Ezt követően disszertációm második fejezetében a szabályosság mutató eljárási oldalán megjelenő, a magyar törvényalkotásra ható változásokat, jellemzőket kívántam ismertetni. Ami a parlamenti jog forrásait illeti, az alábbi megállapításokat teszem. Az Alkotmány hatálya alatt már több, jogalkotást érintő módosítást eszközöltek, amelyek jelentős változásokat hoztak a törvényalkotás folyamatába, majd ezt követte az Alaptörvény hatályba lépése, majd annak módosításai. Az Alkotmánytól eltérően szabályozza az Alaptörvény a minősített törvényalkotási tárgyak körét, amelynek szükségessége vitatott. Az Alaptörvény negyedik módosítása több, jelentős változást is hozott, ezzel a módosítással a házelnök rendészeti és fegyelmi jogköre alkotmányi szintű megerősítést kapott, továbbá a nagybetűs „Házszabály" szót „házszabályi rendelkezésekre" cserélték. Továbbá ekkor a negyedik módosítás érintette az Országgyűlés önszabályozási jogára[331] vonatkozó rendelkezéseket is. Az Alaptörvény hetedik módosítása érintette még a jogértelmezésre vonatkozó normákat, mert ezzel a módosítással a jogalkotó kimondta, hogy a „jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a

[331] Ennek nyomán az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét."

jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni."[332] A parlamenti jog forrásait illető legjelentősebb reform az Alaptörvény hatályba lépését követően vette kezdetét, melynek első lépése az Ogytv., majd a Házszabály megalkotása volt. Így 2012 óta a T. Ház működésére vonatkozó szabályokat két különböző természetű és szintű jogforrás tartalmazza. Ennek indokolása az volt, hogy a házszabályok olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek más személyek jogait is érinthetik pl. az elnök rendészeti jogköre. A források szétosztást azonban nem értékelném teljesen megfelelőnek, az Ogytv. a szervezeti rendjére vonatkozó előírások mellett, számos eljárási szabályt is tartalmaz, amelyeknek véleményem szerint a Házszabályban lenne a helye. Továbbá az Ogytv.-ben található házszabályi rendelkezés és sarkalatos törvényi norma is. Véleményem szerint a jogalkalmazók helyzetét is megnehezíti, hogy több jogforrásból kell össze olvasni az egyébként egy eljárása vonatkozó normarendszert. Előremutató, hogy ezt a problémát felismerve, az Országgyűlés Hivatala kiadta egységes szerkezetben is a házszabályi rendelkezéseket. Az Ogytv. hatályba lépése óta ráadásul már több módosításon is átesett. A parlamenti jog írott forrásaiban bekövetkezett változások a szabályosság mutató függvényében azonban csekély jelentőséggel bírnak, a szabályosság mutató tartalmi elveinek (jogállamiság, jogbiztonság) érvényesülése, betartása meglátásom szerint nem azon múlik, hogy milyen jogforrási köntösbe van bújtatva az adott norma, sokkal inkább az abban foglaltak maradéktalan betartásán, és a helyes jogalkotói, jogalkalmazói magatartáson.

Az Országgyűlés Hivatalát nem érintették markánsan a változások, elmondható, hogy jellemzően állandó létszámú apparátussal dolgozik, előrelépés az országgyűlési tisztviselői életpálya modell bevezetése, és ehhez kapcsolódóan a kormánytisztviselői fizetések emelkedése.

A TAB eljárása kapcsán fentebb már kifejtettem a szabályossághoz kapcsolódó aggályaimat. Az a gondolat, hogy a törvények kodifikációs és alkotmányossági szempontú vizsgálatára szükséges egy bizottság felállítása jó, - ennek eleget is tett az Alkotmányügyi Bizottság – azonban többletjogosultsággal való felruházása véleményem szerint visszaélésekre adhat okot, amire a gyakorlati rész elemzésénél hoztam is példákat. Álláspontom szerint a törvények eljárási szabályosságához a TAB azzal járulna hozzá, ha az eléje kerülő törvények esetében ellátná a megfelelő kodifikációs, jogtechnikai, nyelvtani hibák javítását, valamint

[332] Alaptörvény 28. cikk

ezen kívül – ami szerintem még fontosabb – a szabályosság tartalmi oldalát képező jogállamiság, jogbiztonság elveinek megfelelő kodifikációt végezne, azaz kiszűrné az olyan hibákat, amely alaptörvény-ellenességre adhatnak okot. Nem szakmai szempontból kellene megítélnie egy-egy törvényjavaslat tartalmát, hanem annak alapos vizsgálatát kellene elvégeznie, hogy az adott javaslat megfelel-e az Alaptörvénynek, a jogbiztonságnak, jogharmonizációnak. A TAB szerepe továbbá a fentebb már kifejtett plenáris ülés tekintetében is visszás, hiszen eljárásával annak funkcióját kiüresíti. A TAB alkalmas arra, hogy a T. Ház elé kizárólag a többség által támogatott javaslatok kerüljenek, méghozzá úgy, hogy a TAB akár felülbírálhatja a szakbizottságok álláspontját is, mivel ő alakítja ki a végleges álláspontot. Ezt követően a plenáris ülésnek nincs lehetősége megvitatni a javasolt módosításokat, azokra vagy rábólint vagy visszautasítja, míg a plenáris szerepe lenne – érdemben - dönteni a törvényjavaslatok módosításairól és a törvény végleges szövegéről, de ez a szerepe jelenlegi szabályok szerint csupán funkcionális. Ezek a változások a törvényalkotási eljárás szabályosságát jelentősen rontják.

Az Alkotmánybíróság törvényalkotásban betöltött szerepére az Alaptörvény hatályba lépése hozott változásokat. Az alkotmánybírósági hatáskör korlátozása a közpénzügyek területén az egyik legérzékenyebb és legjelentősebb módosítás volt, mely a jogalkotás terrénumában szűkre szabta az alkotmánybírósági kontroll elérhetőségét. A törvényalkotási eljárás külső kontrollja ezzel olyan szűrőt veszített el, amely a jogalkotás szabályosságának kiemelt garanciájaként volt értelmezhető. Ezenkívül az Alaptörvény megszüntette az actio popularist, megváltoztatta az előzetes normakontroll szabályait, mellyel ugyan a minőségi jogalkotás irányába ható, azonban a gyakorlatban visszásságokra alapot adó kezdeményezői kört vezetett be, mely magában rejti azt a lehetőséget is, hogy a parlament egy esetlegesen politikailag kényes döntésért való felelősséget az Alkotmánybíróságra hárítson.

Az Alkotmánybíróság feladat és hatáskörét tovább szűkítette a negyedik alaptörvény módosítás melynek mögöttes célja, annak a lehetőségnek a kizárása, hogy az Alkotmánybíróság tartalmi szempontból vizsgálja meg az alaptörvény-módosításokat. Megítélésem szerint a fenti módosítások a szabályosság ellen hatnak, az intézkedések alkalmasak arra, hogy a Kormány aktuális politikai célkitűzéseit, esetleges további alkotmány-módosításokat úgy keresztülvigyen, hogy egy ilyen fontos alkotmányossági szűrő kikapcsolva marad. Ezzel, - ahogy korábban is kifejtettem – a szabályosságot képező alkotmányos alapelvek kiüresednek, a változások nem járulnak hozzá az ideális, szabályos törvényalkotási eljáráshoz.

A köztársasági elnöki vétók nem változtak a parlamenti reform tekintetében. Álláspontom szerint ugyan az államfő kezében lévő lehetőségek tára rendkívül szűk, ugyanakkor a bemutatott elemzések tekintetében azt mondhatjuk, hogy képesek betölteni a funkciójukat.
A köztársasági elnök a vétójával megfontolásra kényszerítheti az Országgyűlést, véleményt nyilváníthat, vagy az Alkotmánybírósághoz fordulhat, mely eljárások szükségesek a törvényalkotási eljárás szabályosságához.

III. Hatékonyság mutató részletes ismertetése

III.1. Szervezeti változások a hatékonyság mutató vonatkozásában

III.1.1. Az Országgyűlés tisztségviselői

Az Országgyűlés tisztségviselői az Ogytv. 1. §-a alapján a házelnök, az alelnökök, a háznagy és a jegyzők. Az Alaptörvény 5. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ. Ez alapján ezeket a tisztségviselőket az Országgyűlés köteles megválasztani, vagyis alkotmányos alapon nyugszanak. Míg az Ogytv. 1. §-a tisztségviselők közé sorolja a háznagyot is, ezért e tisztség létrehozása a parlament döntésén múlik. Az Alaptörvény további korlátokat – így például azt hogy, az elnök mellett hány alelnöki, illetve jegyzői tisztség kerüljön betöltésére – nem ír elő, az erre vonatkozó megállapodás a parlamenti pártok képviselőcsoportjainak politikai megegyezésétől függ.

Az Országgyűlés tisztviselői közül kiemelt szerepet tölt be a házelnök.

a) Nemzetközi kitekintés

„A parlamenti tisztségek (kamarák, házak elnöke) képviselők általi megválasztásuk rendje a 19. századra alakultak ki, szakítva a korábbi, uralkodó általi kinevezéssel, ami ellen a rendek már korábban is gyakran tiltakoztak. Míg a brit parlament Speaker-e a semleges, pártatlan házelnöki típus példája, addig más országokban általában ez politikai pozíció volt, amelyet aktív (párt)politikusok töltöttek be.”[333]

A különböző európai országokban többféle néven ismerik ezt a tisztséget, de ettől függetlenül a parlamentek hatékony és folyamatos működését, a parlamenti vita eredményességét, valamint a munka megszervezését biztosító rendszer egyszemélyi vezetője az európai országokban a házelnök. A házelnök intézménye minden európai ország jogrendjében alkotmányos megalapozottságú. „A házelnök képviseleti kötelezettsége és joga a legtöbb házszabályban (és néhány alkotmányban) is helyet kap, kiterjed szinte mindenhol a parlament államhatárokon belüli és nemzetközi kapcsolataiban való részvételére is.”[334] „Az angol politikai kultúra említésre méltó hagyománya, hogy a Speaker általában a tekintélyes

[333] Szabó (2020) 8. o.
[334] Gáli (2003) 64. o.

politikusok, de nem a politikai küzdelmek frontvonalában küzdő, hanem az ún. backbancher képviselők közül kerül ki."[335]

A házelnök feladatai a különböző európai országokban nagy hasonlóságot mutatnak. Az európai országok házszabályai általában egy generálklazulával határozzák meg a házelnök olyan feladatait, mint a parlament adminisztratív és munkaszervezeti vezetése. Szintén nagyon minimális az eltérés a házelnök ülésezéssel kapcsolatos feladatait illetően. A házelnök nyitja meg, valamint rekeszti be az ülést. Az európai országokban a napirenddel kapcsolatban négy különböző eljárás alakult ki. 1. Dánia, Portugália, Litvánia, Izland, Finnország: Ez esetben kizárólag a házelnök kompetenciája a napirend meghatározása. 2. Lettország, Észtország: A napirend meghatározása az elnökség feladata. 3. Egyes országokban a plénum többségének szavazata szükséges az elnök vagy az elnökség által kialakított napirend elfogadásához. Erre példa Románia, Lengyelország, Bulgária. 4. A napirend házelnöki meghatározásához szükséges a frakcióvezetők egyetértése, példa: Spanyolország.[336]

A házelnök törvénykezdeményezéssel kapcsolatos feladatainak szabályozása nem mutat nagy változatosságot az európai házszabályokban. A törvényjavaslatokat legtöbbször a házelnöknél kell benyújtani, aki gondoskodik azok sokszorosításáról és a képviselőkhöz történő eljuttatásáról. Az európai házszabályok kétféle modellel szolgálnak a törvényjavaslattal kapcsolatos elnöki feladatok ellátására. „Az egyik modell szerint az elnök önállóan, hivatali apparátusa támogatásával gyakorolja jogait és teljesíti kötelezettségeit a törvényhozás menetében. Ebbe a típusba sorolható Magyarország is. A másik modell ezzel szemben az elnöki tennivalók többségét átruházza egy, az elnök személye köré szerveződött kollegiális szervre (pl. elnökségre), amelynek konzultatív, kezdeményező jogkört biztosít."[337]

b) A házelnök intézménye Magyarországon

Az Ogytv. átvette a HSz. Országgyűlés elnökének feladataira vonatkozó előírásait, újdonság azonban, hogy jogszabályi terminussá teszi a korábban inkább köznyelvi „házelnök" elnevezést.

A házelnök feladat és hatásköreinek tekintetében azt láthatjuk, hogy pozíciója a fegyelmi jog újraszabályozásával, valamint a rendészeti jog szigorodása miatt erősödött, valamint szervezetalakítási szabadsága is nőtt, ugyanis a HHSz. a hivatali szervezetről a korábbiakhoz képest szűkebben rendelkezik. Az Ogytv. 2. §. alapján feladata, hogy biztosítsa az

[335] Smuk (2018a) [28.]
[336] Gáli (2003) 66. o.
[337] Dukán-Vajda (2018) 129. o

Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodjon az Országgyűlés tekintélyének megóvásáról, az Országgyűlés rendjének és biztonságának fenntartásáról, valamint az Országgyűlés munkájának megszervezéséről. Az Alaptörvény 14. cikke alapján a házelnök helyettesíti teljes jogkörrel a köztársasági elnököt annak akadályoztatása esetén. Emellett megjelentek az Országgyűlési Őrséggel kapcsolatos feladatai is, valamint ő tesz javaslatot az Országgyűlésnek a háznagy megválasztására és felmentésére.

A házelnök helyettesei: az alelnökök

a) Alelnökökre vonatkozó nemzetközi kitekintés

A házelnöki munka teljesülése előfeltétele a parlamenti munkának, így az európai országok házszabályai gondoskodnak a házelnök helyettesítéséről. A helyettesek elnevezése különböző, „Ausztriában például nem is helyetteseket, hanem második és harmadik elnököt említ a házszabály".[338] A tisztséget „Franciaország és Románia kivételével (ahol évente újraválasztják a házelnökön kívüli tisztségeket) a házelnök helyettesének hivatali ideje mindenütt megegyezik a házelnök hivatali idejével."[339]

A házszabályok általában pontosan meghatározzák, hogy hány helyettest kell választani. Ez a szám a kisebb országokban egy fő (például: Lettország), Angliában, Finnországban és Magyarországon két fő, Svédországban és Ausztriában három fő. Azonban a legtöbb esetben négy, öt és van, ahol hat helyettest is választanak.[340][341]

b) Alelnökök Magyarországon

A házelnököt helyettesítő alelnökök jogköre a házelnökével megegyezik, de míg a HSz. a „kinevezési és felmentési jog"-ot vette ki ebből a hatáskörből, addig az Ogytv. az irányítási jogokat pontosabban szabályozva teszi ugyanezt. Ennek megfelelően a helyettesítő alelnök nem tehet javaslatot a háznagy megválasztására, nem adhat ki házelnöki rendelkezést, nem módosíthatja az SZMSZ-t, nem hagyhatja jóvá a hivatali költségvetési tervezetet, nem adhatja ki az Országgyűlési Őrség SZMSZ-ét,[342] ezen túl azonban az alelnökök jogköre megegyezik a házelnök jogkörével.

[338] Gáli (2003) 71. o.
[339] Gáli (2003) 71. o.
[340] Izland, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország négy helyettest, Belgium, Litvánia öt helyettest, Franciaország hat helyettest is választ.
[341] Gáli (2003) 72. o.
[342] Ogytv. 3. § (4) bekezdésében meghatározott kivételek

Az Országgyűlés tisztségviselői között nevesítjük még a jegyzőket.

a) Jegyzőkre vonatkozó nemzetközi kitekintés

Az európai országok parlamentjeiben létezik egy vagy több személy által ellátott olyan intézmény, melynek az a szerepe, hogy a Parlament munkájának szervezésében, az adminisztráció rendezésében a házelnököt segítse. Számuk általában négy körül mozog, de a különböző országokban rendkívül változó képet mutat, számuk egytől akár húsz főig is nőhet. Hivatali idejük hossza rendszerint megegyezik az alelnökök hivatali idejének hosszával, feladatuk pedig főként adminisztratív jellegű: iratok plénum előtti felolvasása, szavazatok összeszámlálása, szavazók felszólítása.[343]

b) Jegyzők hazai szabályozása

A jegyzők feladatát az Ogytv. határozza meg. Az Ogytv. 5. § (1) bekezdése taxatív felsorolja, hogy az Országgyűlés jegyzői közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében, a kézfelemeléssel történő szavazásnál összeszámolják a szavazatokat, a titkos szavazásnál szavazatszámláló bizottságként járnak el, felolvassák az országgyűlési iratokat, eskütételnél előolvassák az eskü szövegét, vezetik a felszólalásra jelentkezett képviselők névsorát, jelzik az ülést vezető házelnöknek vagy alelnöknek a beszédidő lejártát, valamint hitelesítik az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvét.

Az Országgyűlés ülésén – a házelnök által meghatározott sorrendben – egyidejűleg két jegyző teljesít szolgálatot, akik közül lehetőleg egy kormánypárti országgyűlési képviselőcsoporthoz, illetve egy ellenzéki országgyűlési képviselőcsoporthoz tartozik.[344]

A jegyzők feladata és hatásköre a fent felsoroltak tekintetében változatlan, azonban új szabályként jelenik meg, hogy ha a jegyzők az Országgyűlés ülésén nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más országgyűlési képviselőt kérhet fel a jegyzői feladatok ellátására.[345]

A házelnöki intézmény mellett a hazai parlamenti jogban ismert a háznagy intézménye is.

A háznagy funkcióját illetően nem kapcsolódik a törvényalkotáshoz, azonban intézménye már régóta ismert a magyar parlamenti jogban, ugyanis korábban már része volt annak. Az Ogytv. 1. §-ában a tisztségviselők között nevesíti a háznagyot is, ezért a teljesség kedvéért röviden ismertetem a háznagyra vonatkozó szabályokat is, ahogy azt a többi tisztségviselő

[343] Gáli (2003) 72. o.
[344] Ogytv. 5. § (2) bekezdés
[345] Ogytv. 5.§ (3) bekezdés

tekintetében is tettem. „Az első népképviseleti parlament megalakulásától kezdve egészen 1949-ig folyamatosan a képviselők közül választott háznagyok segítették az Országgyűlés munkáját, majd egy az Ogytv. 2013-tól hatályos rendelkezése – megváltozott feladatkörrel – újból létrehozta ezt a tisztséget."[346] Szente Zoltán erős kritikát fogalmazott meg a háznagy intézményének visszaállításával kapcsolatban: „Tartalom nélküli historizálás volt a funkció nélküli háznagyi tisztség visszaállítása 2013-tól csupán azért, mert a Horthy-korszakban is volt ilyen tisztség (korábban a történeti magyar közjogban viszont nem volt ismert)."[347]

A háznagy a házelnök üléstermen kívüli helyettese, ekképpen a törvényalkotási folyamatban nem is vesz részt. A háznagyra irányuló szabályozás az Ogytv. 4. §-ában kapott helyett, az Országgyűlés tisztségviselőiről szóló részben. A háznagyot az Országgyűlés elnökének javaslatára a T. Ház választja meg. A háznagy a házelnök irányítása alatt végzi a munkáját. Feladatai törvényben meghatározott kivételekkel az Országgyűlés elnökének azon feladatait látja el, amelyeket az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában (SZMSZ) a házelnök átad részére.[348]

III.1.2. A képviselőcsoportok, frakciók

A frakciók direkt bekapcsolása a parlamenti mechanizmusba megkönnyíti a törvényhozás munkáját,[349] illetve hatékonyabbá teszi azt, ezért a frakciókat a hatékonyság mutatónál tárgyalom.

A képviselőcsoportok megalakítására vonatkozó szabályozás a rendszerváltás óta többször is módosult. Az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat módosításáról szóló 31/1990. (III. 25.) OGY határozat 12. § (2) bekezdésében tíz főben határozta meg a képviselőcsoport alakításához szükséges képviselői létszámot. Ezt követően a HSz. a minimumlétszámot tizenöt főre emelte és azt is kimondta, hogy a képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet tagja.[350] Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatával a minimumlétszámot előíró rendelkezést megsemmisítette, miután a Magyar Igazság és Élet Pártja az Alkotmánybírósághoz fordult, miután az 1998-as országgyűlési választásokon a listás szavazatok 5,5%-át megszerezve bejutott a parlamentbe, azonban tizennégy mandátumával nem tudott képviselőcsoportot alakítani. Az Alkotmánybíróság e határozatában támpontokat

[346] Dukán-Vajda (2018) 132. o
[347] Szente (2020) 9. o.
[348] Ogytv. 4. § (1) bekezdés
[349] Szente (2010) 139.o.
[350] HSz. 15. § (1) bekezdés

is megfogalmazott az alkotmányos létszámküszöb meghatározásához, azonban a létszámküszöb csökkentésére csak 2007-ben került sor, ekkor a frakcióalakítás szabályait, az Alkotmánybíróság által 1998-ban megfogalmazott követelményekhez igazították. Ez azt jelentette, hogy a frakcióalakításhoz szükséges minimumlétszámot ismét tíz főre csökkentették, valamint az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően lehetővé tették, hogy kizárólag a pártlistáról mandátumot szerzett képviselők akkor is frakciót alakítsanak, ha számuk nem éri el a tíz főt. Ennek megfelelően a képviselőcsoport tíz fő alá, a kisegítő szabály értelmében pedig az alakuláskori létszám alá történő csökkenéssel szűnt meg. A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat kimondta azt is, hogy a képviselőcsoport fogalmi ismérveit sem az Alkotmány, sem az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, sem további, az országgyűlési képviselők jogállását és javadalmazását érintő törvények nem határozzák meg, ezért a képviselőcsoport fogalmi ismérveit és jogosítványait az Országgyűlés a saját működését szabályozó házszabályban maga állapíthatja meg. „Sem az Alkotmány, sem más törvény nem zárja ki, hogy az Országgyűlés a képviselőcsoport alakításához további feltételeket állapítson meg. A képviselőcsoport fogalma és jogosítványai kialakítása során az Országgyűlésnek kétirányú alkotmányos kötöttsége van, amelyek a parlamenti demokrácia két alkotmányos pilléréből: egyrészt a szabad mandátumból és a képviselői egyenjogúságból, másrészt a pártok sajátos feladataiból adódnak.”[351]

A korábbiaknál szigorúbb feltételeket támasztott a frakcióalakításhoz a Hsz. 2012. áprilisi módosítása. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat 14.§-a szerint csak azokhoz a pártokhoz tartozó képviselők alakíthattak frakciót, amely pártok a képviselők előző választásán országos listát állítottak és mandátumot szereztek, a minimumlétszámot pedig tizenkét főre emelte. Smuk Péter álláspontja szerint: „Míg egy 386 fős parlamentben csak matematikai esélye volt annak, hogy egy 5%-os küszöböt elérő párt 10-nél kevesebb képviselővel jusson be, addig a 199 fős parlamentben a küszöböt csak kevéssel átlépő pártok körülbelül 6-8 mandátummal számolhatnak. Ez a 10-12 fős frakcióalakítási „csengőszámot” aránytalanná teszi, így a határozati házszabályt módosító határozat (73. § 49.) a csengőszám 5 főre csökkentéséről szól. A minimum létszám ilyen leszállítását nem támogatom, ugyanis az életképes politikai tömörülések érdemelnek csak frakciójogokat.”[352]

A Demokratikus Koalíció tíz politikusa, - akik korábban az MSZP képviselőcsoport tagjai voltak, azonban frakciótagságuk 2011. október 22-én megszűnt - 2012. április 23-án

[351] 27/1998. (VI. 16.) AB határozat
[352] Smuk (2012) 11.o.

képviselőcsoportot alakíthattak volna, a HSz. 2012. április 20-án hatályba lépő módosításai értelmében azonban nem alakíthattak frakciót, ezért alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók álláspontja szerint alkotmányos indok nélkül emelte a Házszabály a frakcióalakításhoz szükséges létszámot tíz főről tizenkét főre, vagyis a Házszabály 14. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (4) bekezdését.

Az indítványozók kifejtették, hogy véleményük szerint az Országgyűlés a létszámkorlátot azért emelte meg, hogy megakadályozza egy konkrét frakció megalakulását, ezzel rendeltetésellenesen gyakorolta a frakcióalakítási létszámhatár meghatározásának jogát, ami a jogállamiság elvét sérti.[353] Az Alkotmánybíróság azonban az indítványt elutasította.

Ezt követően a frakcióalakításra vonatkozó szabályok nem az Ogytv.-ben kaptak helyet, hanem a HHSz-ben, mely a frakcióalakítás szabályait újrafogalmazta.

A HHSz. 1. § kimondja, hogy Országgyűlési képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot is szerző ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogosultak. A képviselők előző általános választásán közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására jogosultak. Az ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy képviselőcsoportot alakíthatnak.[354] Azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki párt jelöltjeként indult a választáson. A közös jelöltet a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 252. § (3) bekezdése vagy 253. § (3) bekezdése szerinti bejelentésben foglalt párt jelöltjének kell tekinteni.[355] A választási eljárási törvény úgy rendelkezik: a közös jelölt állításával egyidejűleg be kell jelenteni, hogy a jelölt melyik jelölő szervezethez tartozik. Ugyanígy a közös lista állításakor be kell jelenteni, hogy az egyes jelöltek melyik jelölő szervezethez tartoznak. 2020. január 1.-től csak olyan néven alakulhat frakció, amely névvel a választáson is indult. A HHSz. 1. § (4) bekezdése értelmében: „a képviselőcsoport párt nevével megegyezően nevezhető el. A közös képviselőcsoport elnevezése valamennyi részes párt nevét tartalmazza.” Az előterjesztő célja a módosítás indoklása szerint az, hogy a mandátumot szerző képviselők a megbízatásukat annak a pártnak a színeiben vagy függetlenként lássák el, ahogy azt a választópolgároktól elnyerték.

2020. január 1. napjától változás továbbá, hogy a HHSz. 1. § (6) bekezdése kimondja, hogy a független és a függetlenné vált képviselő megbízatása alatt képviselőcsoport megalakításában

[353] 10/2013. (IV. 25.) AB határozat
[354] HHSz. 1. § (1) – (3) bekezdés
[355] HHSz. 1. § (3) bekezdés

nem vehet részt és képviselőcsoporthoz nem csatlakozhat. A módosítás indokolás szerint a módosítás célja, hogy az Országgyűlésben mandátumot szerző képviselő megbízatását annak a pártnak a színeiben vagy függetlenként lássa el, ahogy azt a választópolgároktól elnyerte. Az intézkedéssel megakadályozható az, hogy az ellenzéki képviselők függetlenként indulhassanak, majd utána – esetleg így mandátumot nyerve – megalakíthassák a parlamenti frakciójukat. A kevesebb frakció a tárgyalási szabályokból kiindulva hatékonyságot növelő tényező, de a demokratikusságot egyértelműen csökkenti.

III.2. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános, valamint különös szabályai

Az új HHSz. egyik legfontosabb újításaként a törvényalkotási eljárás szakaszait újraszabályozta, ezen kívül jelentősen szűkítette az általános szabályoktól eltérő, különös (kivételes, határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés, sürgős) törvényalkotási eljárás lehetőségeit. Ezen szabályozások céljaként a korábbi években felgyorsult törvényalkotás lassítását, a parlament „törvénygyár" jellegének kiküszöbölését fogalmazták meg a jogalkotók, valamint az előterjesztő szándéka szerint a változások célja a törvényalkotás szabályozottabbá tétele volt. Kutatásom során a régi és az új szabályozást vetettem össze deskriptív, összehasonlító módszerrel, majd az Országgyűlés hivatalos honlapján[356] található adatok segítségével kvantitatív elemzést végezve azt vizsgáltam, hogy az új szabályozás beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket: a szabályozás valóban segíti-e az átgondolt, ellenőrizhetőbb és „lassúbb" törvényalkotást.

III.2.1. Nemzetközi kitekintés

Mielőtt rátérek a magyar szabályozásban bekövetkezett változásra, tekintsünk egy kicsit ki az angliai és a német törvényalkotás szabályaira, azt vizsgálva, hogy találunk-e egy általános standardot a törvényhozás szabályaira nézve.

III.2.1.1. Anglia törvényalkotása

A brit törvényhozás működésének fő jellemzője az alkotmány történeti jellegéből és az alkotmánybíráskodás hiányából levezetett parlamenti szuverenitás, továbbá a common law és a bikameralizmus. A törvényjavaslatok osztályozásában két nagy csoportot különböztetnek meg: egyik a „public bill", amely a lakosság egészét érinti, másik a „private bill", amely egy

[356] parlament.hu

konkrét ügyben vagy csak egy adott terület lakosságát érinti. A bizottságoknak is két fő típusa létezik: jogalkotásban részt vevő bizottságok, valamint a vizsgálóbizottságok.

A törvényjavaslatokat mindkét kamarának el kell fogadnia, mielőtt az törvényként hatályba léphetne. A brit törvényalkotás három nagy szakaszból, úgynevezett olvasatból áll:

- első olvasat;
- második olvasat;
- részletes vizsgálat, vita a bizottságokban
- jelentés (további változások lehetősége);
- harmadik olvasat (utolsó lehetőség a vitára, változások még megengedettek a Lordok Házában).[357]

Az első olvasat csak formalitás, ez tulajdonképpen a törvényjavaslat bejelentése, vita nélkül. A második olvasatban zajlik az első érdemi vita, ezt követően kerül a bizottsághoz a törvényjavaslat. Angliában bizottságok 15-30 tagú – nem állandó – bizottságok. A bizottság a törvényjavaslatot részletes megvizsgálja, melynek időtartam egy-három hónap is lehet, attól függően, hogy mennyire bonyolult a törvényjavaslat. Majd egy formális harmadik olvasat következik, mely után a Lordok Házához kerül a törvényjavaslat. A törvényalkotási folyamat ebben a szakaszban egy pingpongozáshoz hasonlít, amely a Lordok Háza és az Alsóház között zajlik, mivel az Alsóház 1911 óta felülvizsgálhatja a Lordok Házának döntését, így a törvényjavaslatokat egymás között oda-vissza küldözgetik. A „pingpong" szakasz célja, hogy végül a törvényjavaslat minden egyes részét megvitassa a két ház, majd megállapodjanak. Ha a két ház nem ért egyet a jogszabály szövegében, az Alsóház dönthet úgy, hogy alkalmazza azokat a parlamenti törvényeket, amelyek alapján az Alsóház a Lordok Háza beleegyezése nélkül kérheti a jogszabály szövegének királyi hozzájárulását.[358]

Ha a törvényjavaslat mindkét kamarán átjutott, azt újra benyújtják annak a kamarának, amely a törvényt kezdeményezte, és megvizsgálja a másik kamara által javasolt módosításokat. A végleges megfogalmazást mindkét kamarának jóvá kell hagynia. Amíg mindkét kamara nem állapodik meg a végleges megfogalmazásban, a beadvány többször is oda-vissza járhat

[357] Egyesült Királyság jogrendszerének ismertetése: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-EW-en.do?init=true
[358] https://data.ipu.org/node/183/law-making-oversight-budget?chamber_id=13511

közöttük. A törvényalkotás utolsó mozzanata a királyi szentesítés, melyre azután kerül sor, hogy a két ház megegyezett a törvényjavaslat szövegében.[359]

III.2.1.2. Németország törvényalkotása

Németországban a parlament kétkamarás, a képviselők száma hivatalosan 598 fő, jelenleg azonban 709 fő alkotja a parlamentet.[360] A választások négy évente esedékesek.

Németországban a Bundestag a legfontosabb jogalkotó szerv – amely a Bundesrat, mint felsőház részvételét is igénylő jogalkotási folyamat során – dönt valamennyi törvény tárgyában. Az új törvénytervezetek azonban nem csak a Bundestag tagjaitól származhatnak. A szövetségi kormánynak és a Bundesratnak is joga van törvényjavaslatokat benyújtani a Bundestagnak. A legtöbb tervezetet azonban a szövetségi kormány nyújtja be.[361]

Ha a szövetségi kormány törvényt kíván módosítani vagy új törvényt kíván elfogadni, a szövetségi kancellár a törvényjavaslatot köteles először a tervezetet a Bundesrat elé terjeszteni. Ezután a Bundesratnak általában 6 hét áll a rendelkezésére, hogy ismertesse a törvényjavaslattal kapcsolatos álláspontját, amelyre aztán a kormány írásban reagálhat. (A rendelkezésre álló hat hét azonban további három héttel bővíthető is, vagy le is rövidíthető, abban az esetben, ha a törvényjavaslat sürgős.) Ezután a szövetségi kancellár a Bundesrat észrevételeivel együtt továbbítja a törvényjavaslatot a Bundestagnak. Ezen eljárás alól kivételt jelent a költségvetési törvény tervezete, amelyet egyidejűleg küldenek meg a Bundesrat és a Bundestag részére. Ha a törvényjavaslatot a plenáris ülés napirendjére tűzik, akkor hivatalosan is a Bundestag fóruma elé lehet terjeszteni.[362]

A törvényjavaslatokat főszabály szerint háromszor vitatják meg a Bundestag plenáris ülésén. Ezeket a vitákat olvasatnak nevezik.

Az első olvasat során csak akkor tartanak vitát, ha ebben az Ältestenrat – „Vének Tanácsa” (a Bundestag különleges végrehajtó szerve) megállapodott, vagy ha ezt valamelyik parlamenti frakció kérte. Erre legtöbbször akkor kerül sor, ha a törvényalkotás tárgya különösen vitatott, vagy ha a törvény elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. A plenáris ülés döntése értelmében a javaslatot egy vagy akár több bizottság részére is megküldik. Az első olvasat

[359] Pálfi (2017) 167. o.
[360] Inter-Parliamentary Union adatbázisa: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2121_A.htm
[361] Németország jogrendszerének ismertetése: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-DE-de.do?init=true
[362] Deutscher Bundestag honlapja: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu

célja, hogy a törvényjavaslat megvitatására a bizottságot/bizottságokat kijelöljék. A részletes törvényalkotási munka az állandó bizottságokban folyik, amelyek munkájában az összes parlamenti frakció tagjai részt vesznek.[363]

A bizottsági szakaszban sincs időkorlát, ez egy héttől akár három évig is eltarthat. Ebben a fázisban a legelső lépés a raportőr választása. A raportőr az a személy, aki felkészíti a bizottság tagjait az adott törvényjavaslat tárgyalására. Ezt követi a bizottsági vita, amely során – amennyiben ezt a kisebbség kéri – közmeghallgatás tartására is lehetőség nyílik. Fontos, hogy a bizottság nem hoz döntést, csupán ajánlást, beszámolót ír a plenáris ülés részére. A bizottsági ajánlások alapján megtartják a második plenáris ülést, a vita során összegzik a bizottságok véleményét. A vitát követően lehetőség van módosításokat benyújtani, de a gyakorlatban erre ritkán kerül sor.

A harmadik olvasat során csak akkor tartanak újabb vitát, ha ezt valamely parlamenti frakció vagy a Bundestag tagjainak legalább 5%-a kéri. Ha valamely törvényjavaslat a Bundestag plenáris ülésén megszerezte a szükséges többséget, azt törvényként a Bundesrathoz továbbítják. Miután a törvényjavaslat átment a Bundestagon és a Bundesraton, további szakaszokon kell keresztülmennie, mielőtt hatályba lépne.

Az elfogadott törvényt kinyomtatják, majd ellenjegyzésre megküldik a szövetségi kancellárnak és az illetékes miniszternek. Ezt követően a törvényt aláírásra megküldik a szövetségi elnöknek. A szöveteségi elnök még megvizsgálja, hogy a törvényt az alkotmánynak megfelelően fogadták-e el. E vizsgálat elvégzése után a szövetségi elnök aláírja a törvényt, és elrendeli a szövetségi közlönyben (Bundesgesetzblatt) való közzétételét. Ha a törvény külön nem jelöli meg hatálybalépésének időpontját, akkor arra a szóban forgó törvényt tartalmazó szövetségi közlöny megjelenését követő 14. napon kerül sor.[364]

A német parlamenti jog nem ismeri a gyorsított eljárás fogalmát, ugyan vannak lehetőségek, amikkel az eljárást gyorsítani lehet, de ami az időkeretet illeti az viszont nagyon nyitott, politikai egyeztetés tárgya.[365]

---

[363] Weg der Gesetzgebung. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468
[364] Weg der Gesetzgebung: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468
[365] Pálfi (2017) 168. o.

III.2.1.3. Olaszország törvényalkotása

Az olasz parlament kétkamarás, amely 630 fő képviselőből álló képviselőházból és a 315 fős szenátusból áll. Választásokat ötévente tartanak.[366]

A parlamenti törvények a Camera dei Deputati (alsóház) és a Senato (felsőház) általi megvitatást követően születnek, és azokat egész Olaszországban végre kell hajtani és be kell tartani.[367] A törvényalkotás folyamata az olasz Alkotmányban rögzítésre került. A törvényhozást a két kamara együttesen gyakorolja. A törvénykezdeményezés joga a kormányt, a Parlament minden tagját és az alkotmányos törvény által feljogosított intézményeket és szerveket illeti meg, továbbá a nép is gyakorolhatja, legalább ötvenezer választó által cikkekbe szerkesztett tervezet előterjesztése útján. A törvényjavaslat bármelyik kamarához benyújtható, azonban először egy erre kijelölt bizottság, utána pedig az a kamara vizsgálja, amelyhez benyújtották.[368]

A bizottságok jelentős szerepet kapnak a törvényalkotási eljárásban, az olasz alkotmány azt is rögzíti, hogy a bizottságoknak, ideértve az állandó bizottságokat is, a képviselőcsoportok arányát tükröznie kell. A törvényjavaslat a végső elfogadása előtt a kamara elé kerül, ha a kormány, a kamara tagjainak egytizede, vagy a bizottság tagjainak egyötöde azt kéri, hogy maga a kamara vitassa és szavazza meg, vagy a végső elfogadás egyszerű szavazással történjen.[369]

A törvények kihirdetése előtt a köztársasági elnök előtt két út áll. Az egyik, hogy a magyar politikai vétóhoz hasonlóan, kérheti a kamarától a törvény felülvizsgálatát, új döntés meghozatalát vagy felülvizsgálatra megküldheti az Alkotmánybírósághoz.[370] A köztársasági elnöknek a kérését részletes indokolással kell ellátnia. Amennyiben a köztársasági elnök a törvénnyel egyetért, azt aláírja, majd következik a kihirdetés. A köztársasági elnök az elfogadott törvényeket köteles az elfogadásuktól számított egy hónapon belül kihirdetni. A törvényeket a kihirdetés után haladéktalanul közzéteszik, és az ettől számított 15. napon lépnek hatályba, kivéve, ha az adott törvény más időpontot állapít meg.

Az olasz törvényalkotás is ismeri a sürgős eljárást, a sürgősnek minősített törvényjavaslatok elfogadására az ügyrend rövidített eljárást állapít meg. Ha mindkét kamara abszolút

---

[366] Inter-Parliamentary Union adatbázisa: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2157_A.htm
[367] Olaszország jogrendszerének bemutatása: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-it-en.do?init=true&member=1
[368] Olaszország Alkotmánya 70-72. § https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf
[369] Olaszország Alkotmánya 72. § https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf
[370] IPU honlapján elérhető adatok alapján: https://data.ipu.org/node/83/law-making-oversight-budget?chamber_id=13427

többséggel kijelenti a törvény sürgősségét, akkor azt a benne meghatározott időpontig ki kell hirdetni.[371]

Az olasz Alkotmány továbbá nevesíti, hogy az alkotmányi és választási vonatkozású törvényhozói hatáskör átruházására irányuló, valamint a nemzetközi szerződések ratifikálására felhatalmazó és a pénzügyi mérlegeket jóváhagyó törvényjavaslatok esetében a kamara előtti közvetlen vitát és a kamara általi elfogadását kötelező megtartani.[372]

III.2.1.4. Összegzés

Ahány ország, annyi szokás, megoldás. Nemzetközi viszonylatban nem találunk egy egységes standardot a törvényhozási eljárás szabályaira.

A fent bemutatott három állam a magyar szabályozástól eltérően kétkamarás parlamenttel rendelkezik. Magyarországon a második világháború lezárásáig volt kétkamarás a parlament 1945-től azonban Országgyűlés csak egy kamarával működik. Erről a vélemények eltérőek, egyik oldal véleménye szerint a történeti tradíciók igazolják a második kamara szükségességét, míg ellentétes vélemények szerint hazánk közepes méretű ország, s nincsenek olyan sajátosságai, amelyek igényelnék egy második kamara létrehozását. A második kamarák ismételt felállítása azonban már többször felmerült napjainkban is. A bemutatott országok törvényalkotási eljárására jellemző, hogy alapvetően konszenzusra törekednek, a törvény akkor nyeri el végleges formáját, amennyiben abban megegyeztek, a végleges szöveget a kamarák együttesen alakítják ki. Magyarországon ez a fajta konszenzusos eljárás nem tipikus, ahogy a szabályosság mutatót elemző fejezetben kifejtettem a TAB és a plenáris viszonyát, illetve a további fejezetben, a demokratikusság mutató elemzésénél még visszatérek a vitaparlament funkcióra. Nehéz absztrakt módon meghatározni, hogy mennyi idő szükséges egy törvényjavaslat parlamenti megvitatásához. Az államok házszabályai rendelkezhetnek bizonyos alapvető szabályokról, melyek megakadályozhatják a jogszabályok elsietett elfogadását[373]. A három bemutatott országra és Magyarországra is közös jellemző, hogy a törvényalkotási eljárás több szakaszra oszlik. Az olasz törvényalkotási eljárás több ponton is hasonlít hazánkéhoz. Egyrészt az olasz alkotmány is ismeri a sürgős eljárást (ellentétben a némettel), másrészt itt is felismerhető az államfői vétóhoz hasonló intézmény. A törvényalkotási eljárás határidejét tekintve a német megoldás a legrugalmasabb, abból a

[371] Olaszország Alkotmánya 73-74. § https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf
[372] Olaszország Alkotmánya 72. § (4) bekezdés
[373] Velencei Bizottság összefoglaló jelentése https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e 25. o.

szempontból, hogy főszabályként hat hét áll a rendelkezésre, azonban ez tetszőlegesen módosítható, viszont politikai megegyezés tárgya.

Az európai parlamentek nagy többsége – még ha eltérő szabályok szerint is, de – ciklusonként több száz törvényt fogad el. „Meg kell azonban jegyezni, hogy a kiterjedt törvényhozás jelentős része nem eredeti, új joganyag megalkotására, hanem a korábbi törvények módosítására irányul; ami azt mutatja, hogy bárhogy alakul is az állam szerepe a különböző országokban, a változások és általában az életmód és a társadalmi viszonyok felgyorsulása nagyobb keresletet jelent a törvényalkotó munka számára, mint amennyire a jogintézmények stabilitása és a már elvégzett jogalkotói munka csökkenti azt. Másrészt a nemzetközi kapcsolatok fellendülése, intenzitása ugyancsak folyamatosan törvényhozói közreműködést tesz szükségessé a nemzetközi szerződések, kötelezettségvállalások megerősítése, illetve törvénybe foglalása formájában."[374]

Összehasonlító adatok Magyarországon, Angliában, Németországban, Olaszországban elfogadott törvények számáról:[375]

	Elfogadott törvények száma a parlamentekben/év			
Dátum	**Németország**	**Anglia**	**Magyarország**	**Olaszország**
2020-01	156	29	180	na
2019-01	127	31	208	na
2018-01	67	34	154	na
2017-01	173	35	208	88
2016-01	148	25	191	94
2015-01	130	37	230	89
2014-01	100	30	113	71
2013-01	150	33	254	45
2012-01	128	23	174	110
2011-01	153	25	215	70
2010-01	89	41	188	73
2009-01	179	27	174	87
2008-01	144	33	123	64

A fentiekben jellemzett országok által elfogadott törvények számából láthatjuk, hogy Magyarország élen jár a törvények elfogadását illetően. Ezt követően Németország áll a

[374] Dukán-Vajda (2018) 304.o.
[375] A táblázatot az IPU honlapján közzétett adatokból állítottam össze https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map

második helyen, viszonylag magas törvényalkotási számmal. Olaszországban és az Egyesült Királyságban ez a szám jóval alacsonyabb.

III.2.2. A HSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályairól

A HSz. szerint a törvényjavaslatokat az Országgyűlés elnökénél, írásbeli indokolással kell benyújtania a kezdeményezőnek. Az Alkotmányban megjelölt törvénykezdeményezők köre: köztársasági elnök, Kormány, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő (az Alaptörvénybe változatlanul került beemelésre). „Az elnök a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés következő ülésén bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot. A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot az Országgyűlés elnöke kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül – ha a képviselő sürgős tárgyalást kért, nyolc napon belül – határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről."[376] A törvényhozásban közreműködő állandó bizottságok léte, működése a modern parlamenti demokráciákban elengedhetetlen, a parlamentekben általában mindenütt létezik törvény-előkészítéssel foglalkozó bizottság.„A bizottságok legfőbb feladata, hogy a ház plénumát olyan helyzetbe hozzák, hogy az megalapozottan tudjon dönteni, az eléje kerülő törvényjavaslatokról."[377] A magyar szabályozás igazodott a modern parlamenti demokráciákhoz azzal, hogy a törvény-előkészítésben nagy szerepet rótt a bizottságokra. Ebben az időszakban az Alkotmányügyi bizottság feladata volt, hogy egyfajta előzetes alkotmányossági kontrollt gyakoroljon. „Az Alkotmányügyi bizottság – amely saját kezdeményezésére ajánlást nyújthat be minden törvényjavaslathoz – gyakrabban részese a törvények előkészítésének (mint a többi állandó bizottság), s különleges alkotmányőri szerepe van a törvényjavaslatok záróvitájában. Az Alkotmányügyi bizottság a záróvita lezárásáig élhet koherencia zavarokat elhárító módosító javaslatokkal. "[378]

A benyújtott törvényjavaslatokat a parlament több fordulóban tárgyalja az alapos megfontolás érdekében. „A törvényalkotási eljárásnak biztosítania kell, hogy az előterjesztések feletti valós mérlegelést és vitát követően szülessenek meg az Országgyűlés döntései. Ezért elvárható, hogy szerteágazó társadalmi hatásokat kiváltó szabályozásokat a törvényhozás több olvasatban tárgyaljon, az előterjesztett javaslatokhoz módosító indítványokat lehessen

[376] 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat 98. § (1) - (3) bekezdése
[377] Szente (2010) 129. o.
[378] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 354. o.

benyújtani, így formálható legyen a javaslat szövege."[379] A Hsz. a kétfordulós tárgyalást írta elő, az első fordulóban a törvényjavaslat elveit, szükségességét, a második fordulóban a törvényjavaslat kidolgozott szövegét vitatta meg a parlament, így oszlott a törvényalkotási eljárás általános és részletes vitára.

Az általános vita célja a törvényjavaslat szabályozási elveinek, szükségességének, koncepcióinak megvitatása, majd az általános vita lezárásakor a parlament arról döntött, hogy a törvényjavaslatot részletes vitára bocsátja-e.[380] Az általános vita a gyakorlatban az előterjesztő beszédéből, a kijelölt bizottság ajánlásából és a frakciók vezetőinek, valamint a képviselők hozzászólásaiból tevődött össze.

Elsőként a javaslat előterjesztője kapott szót. Ezt követően – amennyiben az előterjesztő nem a Kormány volt – a Kormány képviselője ismertette álláspontját, majd a kijelölt bizottságok előadói mondták el a bizottság véleményét. Ezt követően került sor a frakciók vezérszónokainak felszólalására, majd bármely képviselő elmondhatta véleményét. A vita főszabály szerint addig tartott, amíg még volt felszólaló." [381] Ez alóli kivétel, amikor az Országgyűlés a felszólalásokra időkeretet állapított meg. Az általános vita lezárását megelőzően az előterjesztő válaszolt a vitában elhangzottakra. Módosító javaslatot az általános vita lezárásáig lehetett benyújtani. Az általános vita – a törvényjavaslattól függően – több héten át is folyhatott.

Az általános vita lezárását követte a „második olvasat", a részletes vita szakasz, melynek célja a „módosításokkal érintett szakaszok körüli álláspontok tisztázása",[382] a változtatások, a részletek megvitatása és tisztázása volt. A vita ezen szakaszában kizárólag a módosító javaslathoz lehetett hozzászólni. Ebben az időszakban a részletes vita a plenáris ülésen zajlott, mely során általában három fél, a Kormány, a képviselő és a bizottság, a politikai tagoltságot tekintve pedig a kormánypártiak és az ellenzék álláspontja ütközött.[383]

A részletes vita lezárását követően – általában a következő heti plenáris ülésen – került sor a szavazásra, mely a módosító javaslatokról, illetve a módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazással vette kezdetét. „Fő szabályként arról a módosító javaslatról kellett szavazni, amely elnyerte a kijelölt bizottság tagjai egyharmadának támogatását. A

[379] Smuk (2014a) 27. o.
[380] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 356. o.
381 https://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm#_Toc133905261
382 Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 356. o.
[383] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 356. o.

szavazásokra általában a hétfői ülésnapon került sor, a délutáni, esti órákban."[384] A részletes vita és a módosító javaslatokról történő szavazás után, legkorábban a szavazást követő öt nap elteltével tartották meg a zárószavazást a törvényjavaslat egészéről. A HSz. ismerte a zárószavazás előtti záróvita intézményét. „A záróvita akkor nyílik meg, ha a részletes vitában megszavazott rendelkezések nincsenek összhangban az alkotmánnyal, a törvényekkel vagy önmagukkal, s erre nézve módosító javaslat érkezett."[385] A zárószavazás előtt felmerülő törvényalkotási, kodifikációs hibákat az Alkotmányügyi bizottságnak kellett orvosolnia, a bizottságnak hivatalbóli kötelessége volt a belső alkotmányvédelem, valamint a korrekciók elvégzése.

III.2.3. A HHSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályairól

A HHSz. indokolása alapján a jogalkotó alapvető célja volt a törvényalkotási feladat hatékony ellátásának biztosítása, „de emellett a megfontolt és minőségi jogalkotás érdekében történő olyan irányú elmozdulás, amely a törvényhozás ütemének tapasztalható erőteljes felgyorsulását némileg csökkentheti."[386] Ugyanakkor a szabályozást áttekintve azt is láthatjuk, hogy a HHSz-el szembeni egyik elvárás az volt, hogy a parlament fő tevékenységét, a törvényalkotást támogassa (a többi parlamenti funkció gyakorlásának csökkenése mellett), az egyre inkább szélesedő törvényalkotási tárgykör miatt megnövekedett parlamenti ügyterhet képes legyen kézben tartani, azaz ne akadjon meg a „törvénygyár" termelése, ami az elmúlt tíz évet jellemzi.

Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában meghatározta a törvényhozási eljárás szakaszait, kimondta, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelyek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodszor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosításokról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra. Rámutatott a testület arra is, hogy a Házszabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást

[384] https://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm#_Toc133905261
[385] Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007) 356. o.
[386] Dukán-Vajda (2018) 264.o.

foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. „Természetesen az Alkotmánybíróság ezen észrevétele nem jelenti azt, hogy csupán egyetlen törvényalkotási rend minősülne ésszerűnek, és ezáltal alkotmányosnak. Azt az alaptörvényi szintű garanciális követelményt viszont kikövetkeztethetjük ebből a megjegyzésből, hogy a parlament által választott konkrét törvényalkotási rendnek úgy kell felépülnie, hogy az a törvényjavaslatok alapos, megfontolt, szakmailag kielégítő megtárgyalását lehetővé tegye."[387]

Ezt a tagolást követi a HHSz. is. A HHSz. VI. fejezete tartalmazza részletesen a törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályait – jól elkülönítve azon belül annak egyes szakaszait –, továbbá a HHSz. VII. fejezete szabályozza a törvényjavaslat tárgyalásának különös szabályait. A törvényjavaslat tárgyalásának ilyen irányú elhatárolását a HSz. nem tartalmazta.

A törvényalkotás általános tárgyalásának szakaszai tehát a következők:

1. általános vita szakasz

2. részletes vita szakasz

3. a Törvényalkotási bizottság eljárása

4. záró szakasz (második olvasatos viták, szavazások és zárószavazás).

A HHSz. 29. § (1) bekezdése szerint: „Az iromány tárgyalásra, határozathozatalra, illetve a házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására alkalmasnak kell lennie." További formai követelmény, hogy a törvényjavaslatnak tartalmaznia kell a törvény javasolt címét, szövegét, valamint az előterjesztőnek indokolást kell fűznie a törvényjavaslathoz, annak benyújtásával egyidejűleg.[388] A törvényjavaslat benyújtására vonatkozó eljárási, valamint formai szabályok lényegében megegyeznek a HSz. szabályaival.[389]

[387] Orbán (2014) 80. o.
[388] HHSz. 31. § (1) bekezdése
[389] Dukán-Vajda (2018) 265. o. [389] „Ezenkívül a módosító javaslatok tekintetében is vannak további formai előírások, amelyek az adott indítványok érvényességi feltételeinek tekinthetők. Ezek szerint a módosító javaslatokat is indokolni kell, ahogyan ez már a HSz. vonatkozó rendelkezéseiben is szerepelt, ellenben csak a korábbi tapasztalatok és egy ezek nyomán elfogadott ügyrendi bizottsági állásfoglalás volt az alapja annak a további előírásnak, amely szerint a törvényjavaslat egészének elhagyására irányuló módosító javaslat (ideértve, ha a törvényjavaslatból csak a címet, a preambulumot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg) nem tárgyalható és nem bocsátható szavazásra."

Az első szakasz: az általános vita

A képviselői jogok érvényesülése szempontjából fontos megemlíteni, hogy fennmaradt a HSz. azon rendelkezése, amely az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok esetén tárgysorozatba-vételi eljárást ír elő. Ennek során a kijelölt bizottság dönt arról, hogy lehetővé válik-e a törvényjavaslat napirendre vétele a plenáris ülésen. Elutasító döntés esetén a törvényjavaslat általános vitájára nem kerülhet sor. Az elutasító döntést követően képviselőcsoporthoz tartozó képviselő ülésszakonként legfeljebb hat alkalommal, független képviselő négy másik képviselő támogatása esetén legfeljebb egy alkalommal kérheti, hogy a tárgysorozatba vételről az Országgyűlés plénuma döntsön.[390]

Ahogy a 164/2011. (XII. 20.) AB határozat is kifejtette, az általános vita célja a törvényjavaslat szükségességének, szabályozási elveinek, jogrendszerbe illeszthetőségének megvitatása. Ez a HSz. szabályozása alatt sem volt másképp. Garanciális „lassító" szabályként jelenik meg hogy a törvényjavaslat benyújtása és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie, tehát az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg.[391] A HHSz. 35-39. §-ai tartalmazzák az általános vita felszólalási rendjét is, benne a garantált percekben meghatározott időkereteket, továbbá a klotűr intézményét, amelyek alkalmazására országgyűlési döntés alapján kerülhet sor.

„A módosító javaslatokra vonatkozó előírások az eljárás második és harmadik szakaszának határán kerültek elhelyezésre, tekintettel a képviselői módosító javaslatokra, amelyek benyújtási határideje ugyan a korábbiaktól eltérően nem az általános vita lezárásának pillanatához, hanem már egy objektív időponthoz kötődik."[392, 393] A HSz. alapján módosító javaslatot az általános vita lezárásáig lehetett benyújtani. A HHSz-ben megjelent új szabály, az objektív időpont „valamivel több időt jelent a módosító javaslat kidolgozására (…) A képviselőknek a jövőben meg kell jelölniük, hogy módosító javaslatuk tárgyalását melyik bizottságban kérik. Lehetőség lesz arra is, hogy a Ház előre eldöntse, hogy amennyiben nem érkezik módosító javaslat, akkor az általános vita után rögtön sor kerül a zárószavazásra. Ha

[390] HHSz. 58. §
[391] HHSz. 34. §
[392] Dukán-Vajda (2018) 266. o.
[393] Az objektív időpontot a HHSz. 41. § (1) bekezdése határozza meg a következőképpen: „A törvényjavaslathoz képviselő módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel."

azonban akár egyetlen módosító javaslat is érkezik, az általános szabályok lépnek életbe. Ez az eljárás tehát egy konszenzuális házszabálytól eltérésnek is tekinthető."[394]

Második szakasz: a részletes vita

A 164/2011. (XII. 20.) AB határozat szerint „[a] részletes vita a törvényjavaslat módosításokkal érintett rendelkezéseinek és a bizottság ajánlásának megvitatásából áll; ennek során kizárólag a módosító javaslathoz vagy a módosító javaslattal érintett részhez lehet hozzászólni." A HHSz. követte is az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában megfogalmazott álláspontját. A részletes vita szakasz a törvényjavaslat általános vitájának lezárását követő héten nyílik meg. A korábbi szabályozáshoz képest jelentős változás, hogy a részletes vita már nem plenáris szinten zajlik, hanem a törvényjavaslat részletes vitáját a tárgyaló bizottság folytatja le.[395] „A módosító javaslatok megtárgyalására és az azokról történő határozathozatalra is a bizottságokban kerül sor, a bizottságok törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének növelése érdekében."[396] A részletes vita során a kijelölt bizottság az általa elfogadott képviselői módosító indítványok, valamint saját módosító indítványai alapján részletes vitát lezáró bizottsági módosító indítványt fogad el és nyújt be az Országgyűlésnek. A bizottság tehát az általa támogatott képviselői módosító javaslatokat kvázi sajátjaként nyújtja be, mely lehetőséget ad a korrekcióra. Korábban az ilyen esetekben kapcsolódó módosító javaslatot kellett benyújtani, de ennek intézménye az új HHSz. hatályba lépésével megszűnt. „Állandósul az a korábbi, szinte bevett gyakorlattá vált eljárási lehetőség, hogy az érdemi, az előterjesztő által is támogatott módosító javaslatok nagy része bizottsági módosító javaslatként kerül be az elfogadandó törvénybe. A törvényjavaslatot a házelnök által kijelölt egyetlen bizottság köteles megtárgyalni, de szabad döntése alapján bármely bizottság jogosult a javaslat egy részére vagy egészére részletes vitát lefolytatni."[397] A bizottság a részletes vita során megvizsgálja, hogy törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.[398]

[394] Szabó (2014) 3. o.
[395] HHSz. 43. § (1) bekezdés
[396] Dukán-Vajda (2018) 267.o.
[397] Szabó (2014) 2. o.
[398] HHSz. 44. § (1) bekezdés

A jogtudomány képviselőinek véleménye megoszlik a tekintetben, hogy a bekövetkezett változások a plénum tehermentesítését és a törvényalkotási folyamat lassításának esélyét hozzák magával, illetve a korábban tapasztalt kiüresedett viták szakmaisága növelésének lehetőségét látják megvalósulni, avagy a parlamenti tárgyalások legitimációjára vonatkozó kétségüket fogalmazzák meg vagy kiemelik, hogy a megoldás külföldi példa nélküli.[399]

Harmadik szakasz: a Törvényalkotási bizottság eljárása

A TAB gyakorlatát és kiemelt szerepét korábbi fejezetben már ismertettem, azonban a teljesség kedvéért, a törvényalkotás szakaszainak részletes bemutatása miatt a TAB eljárására vonatkozó, HHSz-ban foglalt normákat ismertetem.

A HHSz. 46. § (1) bekezdése alapján az előterjesztő legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján írásban tájékoztatást ad arról, hogy mely, a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet, ezt a tájékoztatást a TAB ülésén fogja szóban előterjeszteni vagy nem tesz ilyen nyilatkozatot. A TAB az állandó bizottságoktól eltérően, kijelölés nélkül valamennyi eléje kerülő törvényjavaslatot megtárgyal.

A TAB az imént említett tájékoztatás benyújtását követően értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat és azokról állást foglal. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok értékelése kiterjed arra is, hogy módosító javaslat nem terjed-e ki a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire (túlterjeszkedő módosító javaslat), vagy ha a törvényjavaslat az Alaptörvény vagy törvény módosítására irányul – az Alaptörvény, illetve törvény módosítással nem érintett részeire.[400]

A TAB részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat beérkezése esetén további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg.[401] A TAB összegzi az addigi eljárás eredményeit, majd úgynevezett összegző jelentést és összegző módosító javaslatot nyújt be. Az összegző módosító javaslat tartalmazza egyúttal a TAB saját módosító javaslatait, valamint az általa támogatott részletes vitát lezáró módosító javaslatokat is. „Az összegző módosító javaslatot megvitató plenáris ülésnap megnyitása előtt továbbá egységes javaslatként benyújtja a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét. Az összegző módosító javaslat minden pontjának elfogadása esetén az

[399] Dukán-Vajda (2018) 267.o.
[400] HHSz. 46. § (2) bekezdés, HHSz. 42. §
[401] HHSz. 46. § (3) bekezdés

Országgyűlés a zárószavazást az egységes javaslatról tartja."[402] Az Országgyűlés a TAB javaslata alapján határoz a törvény végleges szövegéről. Ráadásul arra nincs lehetőség, hogy a TAB által egybeszerkesztett összegző módosító javaslat pontjairól külön-külön szavazzanak, vagy attól eltérően foglaljanak állást, hanem az összegző módosító javaslat egészének elfogadásáról vagy elutasításáról dönthetnek. Ezért a TAB felelőssége igen nagy a végleges törvény szöveg kialakításában.

A TAB e felelősségét két vonatkozásban érvényesíti. Egyrészt biztosítania kell a saját és a különböző módosító indítványok közötti összhangot, koherenciát. „Ennek indoka, hogy több tárgyaló bizottság eljárása esetén azok nincsenek figyelemmel egymás indítványaira, továbbá, a tárgyaló bizottságok által megvizsgált és adott esetben támogatott képviselői módosító javaslatok köre bizottságonként eltérő. Ezenfelül a TAB-ban is felmerülhet további módosítási szándék, amely szintén ellentétben állhat a fenti indítványokkal."[403] A TAB feladata ennek megfelelően a törvényalkotás ezen szakaszában a normakoherencia megteremtése, hogy a törvény szövege megfeleljen mind a jogbiztonság, mind a jogszabály szerkesztés követelményeinek. A HHSz. lehetőséget biztosít megismételt részletes vita tartására, abban az esetben, ha a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban vagy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok között olyan ellentmondás van, amely a TAB saját eljárásában nem tisztázható. A TAB a megismételt részletes vita lefolytatására határidőt szabhat, a felkérésről és az esetlegesen megállapított határidőről értesíti a házelnököt. A megismételt részletes vita és az azt lezáró bizottsági módosító javaslat csak a TAB által megjelölt ellentmondásra vagy az azzal szorosan összefüggő kérdésekre terjedhet ki. A megismételt részletes vita a tárgyaló bizottságnak a megismételt részletes vitát lezáró döntésével ér véget. Ezt követően a tárgyaló bizottság jelentést nyújt be, amelyben tájékoztatást ad a megismételt részletes vita lezárásának tényéről, valamint a TAB által tett észrevételekkel kapcsolatos álláspontjáról. A jelentéssel egyidejűleg benyújtja a megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát, majd a TAB folytatja az eljárását.[404] Az Országgyűlés Hivatala tájékoztatása alapján a gyakorlatban még nem került sor megismételt részletes vita lefolytatására, az ellentmondásokat a TAB eljárása során feloldotta.

Másodsorban ugyan már a részletes vita során eljáró kijelölt bizottság feladata is annak vizsgálata, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő követelményeknek, a

[402]Dukán-Vajda (2018) 268. o.
[403] Dukán-Vajda (2018) 268. o.
[404] HHSz. 69. §

nemzetközi jogból, az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, továbbá a jogalkotás szakmai követelményeinek – jogbiztonság, jogforrási hierarchiába illeszkedik-e stb. – de a TAB esetében a HHSz. rögzíti is e követelmények vizsgálatát, és az esetlegesen felmerülő hibák esetén azok orvoslását. [405]

Negyedik szakasz: a zárószavazás

A negyedik szakaszon belül még további szakaszokat különíthetünk el.

Vita és szavazás a bizottsági jelentésekről és az összegző módosító javaslatról. E szakaszban a törvényjavaslat tárgyalása visszakerül a plenáris ülés elé.

Főszabály szerint az Országgyűlés az összegző módosító javaslatról egyetlen szavazással dönt, melyet blokkszavazásnak nevezünk. Ezt az eljárást 2014-től vezették be. Ez azt jelenti, hogy az Országgyűlés nem szavazhat a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító indítványokról, nem „válogathat" azok közül, hogy melyeket támogatná, melyeket nem, hanem csak a TAB által támogatott valamennyi módosító javaslatot tartalmazó egységes javaslatot fogadhatja el vagy utasíthatja vissza egészében. Megítélésem szerint ez a szavazási mód a törvényhozás hatékonyságát csökkenti, mivel korlátozza a parlamentet abban, hogy az általa legjobbnak vélt módossításokkal korrigált törvényszöveget fogadja el, hiszen csak egészében fogadhatja el vagy utasíthatja az elé került normaszöveget. Ez alól kivételt jelent a sarkalatos törvények azon rendelkezése, amely elfogadásához minősített többség szükséges és a T. Ház – bármely képviselőcsoport vezetője, valamint az előterjesztő írásbeli javaslatára meghozott – döntése arról, hogy az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön szavazzon.[406] „Utóbbi esetben előfordulhat, hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontját nem fogadja el. Ekkor újabb egységes javaslat készül (második egységes javaslat) és a törvényalkotási bizottság ismételt eljárása nyomán elkészül a második összegző módosító javaslat. Erről a plenáris ülés ismételten vitázik és dönt."[407]

Zárószavazást előkészítő és zárószavazás előtti módosító javaslat.

[405] Dukán-Vajda (2018) 175.o.
[406] Balogh-Békési (2018) 85. o.
[407] Balogh-Békési (2018) 85. o.

„Mindkét módosító javaslat azt szolgálja, hogy a jogrendszerbe nem illeszkedő törvények elfogadását megelőzzék, a különbség az előterjesztői körben rejlik. E módosító javaslatokról is vitát tart a plenáris ülés és szavaz is róluk."[408]

Zárószavazás.

A módosító javaslatok elfogadása után egységes javaslat készül, amelyről az Országgyűlés zárószavazást tart. Ezen szakaszon belül van lehetőség a zárószavazás elhalasztására, illetve zárószavazást előkészítő módosító javaslat benyújtására.

A HHSz. 51. § szerint a zárószavazás megkezdése előtt az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány javasolhatja a zárószavazás elhalasztását, amennyiben zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani. A zárószavazás elhalasztásáról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés döntött a zárószavazás elhalasztásáról, az előterjesztő, továbbá – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány a törvényjavaslathoz zárószavazást előkészítő módosító javaslatot nyújthat be, de csak abban az esetben, ha a törvényjavaslat nem felel meg a HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotási, alkotmányossági, koherenciás és nemzetközi kötelezettségekből eredő követelményeknek. Az így benyújtott módosítás sem külső, sem belső túlterjeszkedést nem tartalmazhat. Ezt követően „az Országgyűlés plenáris ülésen megvitatja a zárószavazás előtti jelentést és módosító javaslatot, valamint dönt ez utóbbi elfogadásáról, majd visszacsatolva az elhalasztás előtti fázishoz tarja meg tartalmilag a zárószavazást."[409] Végül az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét – kézjegyével ellátva – a törvény elfogadásának napjától számított három napon belül megküldi a házelnöknek[410], ezzel lezárva a törvényjavaslat általános rendben történő tárgyalásának parlamenti folyamatát.

Összességében elmondható, hogy a legfontosabb változás a törvényalkotás szakaszainak részletesebb tagolása, újraszabályozása, a TAB felállítása és az egész eljárást meghatározó funkciókkal való felruházása. Az új HHSz. szabályai szerint a törvényjavaslatok részletes vitáját a bizottságok folytatják le, nem pedig a plenáris ülés. A TAB eljárása kötelező része lett a törvényalkotás folyamatának, azaz a részletes vita szakaszt nem a zárószavazás követi, hanem a bizottságokban lezajló részletes vitaszakaszt követően az egyes bizottsági módosító javaslatokat a TAB összegzi, majd azokról és esetlegesen a saját álláspontjáról egy összegző

[408] HHSz. 51-55. §
[409] Dukán-Vajda (2018) 269. o.
[410] HHSz. 57. §

módosító javaslatot nyújt be, amelyről aztán a plénum szavaz. A HHSz. 41. § (1) bekezdése alapján módosító javaslat benyújtására nem az általános vita lezárásáig, hanem „azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig lesz lehetőség, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.” A HHSz. a HSz.-hez képest több esetben határoz meg határidőt, mellyel az eljárás feszesebb lett.

A részletesvita szakaszban, és a TAB eljárásában a HHSz. 44. § (1) bekezdése alapján – jogalkotói célként, mintegy többlet garanciaként – kötelező vizsgálnia a bizottságoknak, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.

III.2.4. A HSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól

A régi Házszabály nem különítette el a törvényjavaslatok tárgyalásának általános és különös szabályait, de ismerte a sürgősségi és a kivételességi javaslatot és ezek kombinációját, továbbá a házszabálytól eltérést is.

A HSz. 98. §-a meghatározta a sürgősségi eljárás feltételeit, mely szerint az önálló indítvány előterjesztője javasolhatja az Országgyűlésnek az indítvány sürgős tárgyalását, melyet indokolnia kell. A képviselő által benyújtott sürgősségi javaslathoz legalább ötven képviselő támogató aláírására volt szükség. Elrendeléséről az Országgyűlés a törvényjavaslat elfogadásához szükséges szavazataránnyal határozott. „A plénum támogatása esetén az előterjesztést a döntéstől számított harminc napon belül napirendre kellett tűzni, és a módosító indítványok benyújtását követően a részletes vitát szintén harminc napon belül le kellett folytatni.”[411]

A HSz. 93. §-a kimondta, hogy a törvényjavaslat és a határozati javaslat előterjesztője javasolhatja az Országgyűlésnek az indítvány kivételes eljárásban történő tárgyalását, melynek részleteit a HSz. 124-128. §§-ai tartalmazták. A kivételes eljárásban történő tárgyalásról – az előterjesztő esetleges felszólalása után – az Országgyűlés vita nélkül határozott. A kivételes eljárásban történő tárgyalás elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata kellett.

[411] Dukán-Vajda (2018) 270. o.

A kivételes eljárásban tárgyalandó törvényjavaslat sürgős tárgyalását a törvényjavaslat benyújtásakor kellett kérni. A kivételes eljárás lényege a HSz. alapján az volt, hogy a törvényjavaslat vitáját és a módosító indítványokkal kapcsolatos döntést nem a plénum, hanem a kijelölt bizottság hozta meg. A kivételes eljárás elrendelése után az Országgyűlés elnöke nyomban kijelölte azt a bizottságot, amely a törvényjavaslat vitáját lefolytatta.

A kivételes eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő huszonegy napon belül lehetett a törvényjavaslathoz módosító javaslatot előterjeszteni.

Sürgős tárgyalás esetén a módosító javaslatok benyújtásának határideje a sürgősségről hozott országgyűlési határozat meghozatalától számított nyolc nap volt.. A Hsz. szerint a kijelölt bizottság véleményezte a törvényjavaslatot, és döntött a módosító javaslatok támogatásáról, a bizottság ülésén az országgyűlési képviselők felszólalhattak.

A törvényjavaslat kivételes és sürgős tárgyalása esetén a kijelölt bizottság vitájának lezárását követő ülésnapon a törvényjavaslatot az Országgyűlés napirendjére kellett tűzni.

Az ülésen való tárgyalás során először a törvényjavaslat előterjesztője, majd – amennyiben a törvényjavaslatot nem a Kormány terjesztette elő – a Kormány képviselője szólalt fel. Ezt követően a kijelölt bizottság képviselője ismertette a bizottság ajánlását. A képviselőcsoportok álláspontját csoportonként egy-egy képviselő fejthette ki. Az előterjesztőnek a határozathozatal előtt viszontválaszra volt joga.

A felszólalások után az Országgyűlés – a kijelölt bizottság által támogatott módosító javaslatokkal együtt – a törvényjavaslat egészének elfogadásáról határozott.[412] Ez hasonlóságot mutat a blokkszavazással, „ami azt fejezi ki, hogy a plenáris ülés az összegző módosító javaslatról szavaz, ekkor már nem „válogathat" a módosító javaslatok közül, melyeket támogatná, melyeket nem."[413] Az Országgyűlés főszabály szerint az összegző módosító javaslatról egyetlen szavazással dönt.

A HSz. 140. § (1) bekezdése kimondta, hogy kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a jelenlevő képviselők négyötödének szavazatával – képviselőcsoportonként legfeljebb egy felszólaló meghallgatását követően – úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása során a Házszabály rendelkezéseitől eltér. A házszabálytól eltérést nem lehetett

[412] HSz. 124. § - 128. §
[413] Balogh-Békési (2018) 85. o.

alkalmazni, ha az az Alkotmányba vagy más törvénybe ütközött, valamint az Alkotmány és a Házszabály tárgyalása során.

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY. határozat 2012. január 1. napjától bevezette a kivételes sürgős eljárást, ami a kivételes és a sürgős eljárás összekapcsolását jelentette.

A törvényjavaslat kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalását a törvényjavaslat előterjesztője kérhette. A képviselő által benyújtott, tárgysorozaton lévő törvényjavaslat kivételes sürgős tárgyalására irányuló indítványhoz a képviselők egyötödének támogató aláírására volt szükség. Minden képviselő ülésszakonként legfeljebb két kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványt támogathatott.

A kivételes sürgős eljárás elrendelésére ülésszakonként legfeljebb hat alkalommal kerülhetett sor. A kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalás elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség.

A módosító javaslatok előterjesztésére nyitva álló határidő nem lehetett kevesebb, mint a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő három óra. A kivételes sürgős eljárás elrendelése után az Országgyűlés elnöke nyomban kijelölte azt a bizottságot, amely a törvényjavaslat bizottsági vitáját lefolytatta és állást foglalt a módosító javaslatokról.

A kijelölt bizottság legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával nyújthatott be módosító javaslatot, amely ülésnap napirendjén az adott törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatokról történő szavazás szerepelt.

Az Országgyűlés a törvényjavaslatot összevont általános és részletes vitában tárgyalta meg, a vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője, majd – amennyiben a törvényjavaslatot nem a Kormány terjesztette elő – a Kormány képviselője szólal fel. Ezt követően a kijelölt bizottság képviselője ismertette a bizottság ajánlását. A képviselőcsoportok álláspontjukat harminc perces, a független képviselők összesen nyolc perces időkeretben fejthették ki. Vita közben a kétperces felszólalásokat – a személyes érintettségre történő reagálás kivételével – bele kellett számítani az időkeretbe. Az előterjesztőnek a határozathozatal előtt viszontválaszra volt joga.

A módosító javaslatokról történő határozathozatalra és a zárószavazásra legkorábban a kivételes sürgős eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő ülésnapon kerülhetett sor.

Az Országgyűlés egy szavazással döntött a kijelölt bizottság által támogatott módosító javaslatokról, majd ezt követően haladéktalanul zárószavazást tartott.[414]

III.2.5. A HHSz. rendelkezései a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól

Az új HHSz. külön fejezetben tárgyalja a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályait. Ezzel a megoldással a jogalkotó egy szakaszba gyűjtötte össze azokat az eszközöket, amelyek közül az előterjesztő sürgősségi indítványában javasolhat, továbbá az Országgyűlés pedig választhat. Véleményem szerint kodifikációs szempontból szerencsés ez a megoldás, ezáltal az általános és különös szabályok jól elkülöníthetők, átláthatóbbak a választható eszközök. A HSz.-ben korábban jelen nem lévő, a HHSz-ben megjelent újdonságok jellemzően az új eljárásrenddel állnak összefüggésben.[415] A fejezetben a sürgős tárgyalás, a kivételes eljárás és a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés kapott helyet.

A HHSz. újraszabályozásakor az elsődleges jogalkotói cél a felgyorsult törvényalkotási menet visszafogása, lassítása volt, melyet a különleges eljárások visszafogásával kívánt megvalósítani a jogalkotó.

Az egyik ilyen lassítást elősegítő intézmény, hogy a HHSz. alapján sürgősségi tárgyalásra félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor. Sürgős tárgyalás úgy rendelhető el, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie. A sürgősségi javaslatot indokolással kell ellátni, és legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani. Az Országgyűlés a sürgős tárgyalás elrendeléséről – az előterjesztő által megjelölt tartalommal – vita nélkül dönt. A sürgősség elrendeléséhez a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.[416]

A HHSz. kvázi megszüntette a 2012-ben bevezetett kivételes sürgős eljárást, és kivételes és sürgős eljárást különböztet meg, továbbá a kivételes eljárás esetén is – mint ahogy a sürgősségi eljárásba – garanciális elemként bevezette az eljárások számának maximalizálását. Egyrészt félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor a kivételes eljárás elrendelésére,

[414] 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat 2. §
[415] Orbán (2014) 88. o.
[416] HHSz. 60. §

valamint tovább bővült azon eljárások köre is, amelyek tárgyalásánál nem kérhető kivételes eljárás alkalmazása. A HHSz. 64. § alapján nem kérhető kivételes eljárás az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Alaptörvény *E)* cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést tartalmazó törvény elfogadására vagy módosítására, az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő rendelkezés elfogadására vagy módosítására, házszabályi rendelkezés elfogadására vagy módosítására, a központi költségvetésről szóló törvény elfogadására, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény elfogadására, és a központi költségvetésről szóló törvény módosítására irányuló indítvány tárgyalásánál. Kivételes eljárás elrendelésére csak tárgysorozatban lévő törvényjavaslat esetén kerülhet sor, az elrendeléshez azonban elegendő az országgyűlési képviselők többségének támogatása. Az általános szabályoktól eltérve, a részletes vitát a TAB folytatja le, összegző módosító javaslatának benyújtását „az összevont vita követi, amely a »rendes« törvényhozási eljárás záró vitájához hasonlítható azzal, hogy az Országgyűlés a kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslatról kizárólag ekkor tárgyal."[417] A kivételes eljárás során benyújtott javaslat akár a benyújtást követő napon is elfogadásra kerülhet.

Erre kiváló példa a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXIII. törvény, amelyet az Országgyűlés egy nap alatt tárgyalt meg, ezzel, és magával az intézkedéssel nagy port kavarva a közvéleményben. A módosító törvényjavaslatot 2018. október 15. napján nyújtotta be egy országgyűlési képviselő, az Országgyűlés elnöke még aznap kijelölte a Gazdasági Bizottságot a törvényjavaslat tárgyalásának lefolytatására. Szintén aznap a Gazdasági Bizottság tárgysorozatba is vette a törvényjavaslatot. Ezt követően a törvényjavaslatot benyújtó képviselő indítványozta a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló T/2600 számú törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalását az alábbiak szerint:

- a módosító javaslat benyújtására a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követő három órán belül legyen lehetőség,
- az összevont vitára 2018. október I6-án (kedd) a napirend előtti felszólalásokat követően - 1. napirendi pontként - kerüljön sor,
- az összegző módosító javaslatról történő döntésre 2018. október 16-án (kedd) kerüljön sor,
- a zárószavazásra 2018. október l6-án (kedd) kerüljön sor.

[417] Dukán-Vajda (2018) 271.o.

Majd mellékletként csatolásra került a HHSz. 61 § (2) bekezdése alapján szükséges legalább 40 képviselő támogató aláírása.

A TAB 2018. október 15. napján kelt összegző jelentésében megállapította, hogy a törvényjavaslat megfelel a HHSz. 44. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, a törvényjavaslathoz képviselői indítvány nem érkezett, továbbá a Bizottság kormánypárti tagjainak javaslatára további módosításra irányuló szándékot fogalmazott meg és fogadott el, az általa megfogalmazott módosítást tartalmazó összegző módosító javaslatot nyújtott be. A TAB összegző módosító javaslata kizárólag kodifikációs és nyelvhelyességi pontosításokat tartalmazott.

Ezt követen az Országgyűlés alelnöke által aláírt törvényjavaslatot másnap, 2018. október 16-án megküldték aláírásra a köztársasági elnöknek. Az államfő a törvényjavaslatot még aznap aláírta és azonnal kihirdetésre is került a Magyar Közlönyben.

Véleményem szerint aggályos, hogy egyrészt az állampolgárokra, másrészt a gazdaságra nézve ilyen jelentős döntést egy nap alatt meghoz az Országgyűlés. A lakástakarékpénztár húsz éve működő, bevált, közkedvelt megtakarítási forma volt, ezt jól mutatta a lakástakarékpénztárak eltörléséről szóló híreket követően bekövetkezett „roham" is új szerződések utolsó pillanatban való megkötésére. Az Országgyűlés a törvénnyel gyakorlatilag egy nap alatt a teljes ágazatot átalakította. Valószínűsíthető, hogyha a törvény tárgyalása az általános szabályok szerint zajlik, még több olyan lakástakarékpénztári szerződést kötnek, amelyek állami támogatása politikailag nemkívánatossá vált a kormánypártok szemében.

Az új HHSz.-be is bekerült a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés intézménye is, melynek alapján a jelen lévő képviselők legalább négyötödének támogatása esetén az Országgyűlés egy-egy törvényjavaslat tárgyalására külön eljárásrendet határoz meg. A házszabálytól eltérés lényege, hogy „az előre megállapított házszabályi garanciarendszer egyes elemeinek vagy az elemek jelentős részének kikapcsolása, ami a gyakorlatban jellemzően gyors törvényalkotási folyamatot eredményez. Mivel nincs előre meghatározva, hogy mely rendelkezésektől és milyen mértékben megengedett az eltérés, kiemelt garanciális jelentőségű, hogy az országgyűlési képviselők lehető legnagyobb konszenzusát igénylő szavazati aránnyal kerülhessen sor az alkalmazására."[418] Az eljárás elfogadásához szükséges szavazati arány nem változott, a HSz. és a HHSz. is a jelenlévő országgyűlési képviselők

[418] Dukán-Vajda (2018) 271.o.

legalább négyötödének „igen” szavazatához köti, amelynek garanciális jelentősége, hogy az eljárásra az országgyűlési képviselők lehető legnagyobb konszenzusát igénylő szavazati aránnyal kerüljön sor. A HHSz. 65. § (2) bekezdése meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyek során nem lehet a házszabálytól való eltérést alkalmazni. A tárgykörök bővültek a HSz.-hez képest. A HHSz. szerint az eljárást nem lehet alkalmazni, ha az az Alaptörvénybe vagy törvénybe ütközik, valamint az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Alaptörvény *E)* cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést tartalmazó törvény elfogadására vagy módosítására, valamint a házszabályi rendelkezések elfogadására vagy módosítására irányuló indítvány tárgyalása és döntéshozatala során.

Továbbá bekerült a rendelkezésekbe, hogy a költségvetési törvényjavaslat és a központi költségvetésről szóló törvény – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló törvényjavaslat tárgyalása és döntéshozatala során az eljárást csak akkor lehet alkalmazni, ha az nem akadályozza az államadósság-fék – azaz az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének való megfelelést biztosító szabályok – érvényesülését.[419]

A HSz. csak azt mondta ki, hogy az eljárást nem lehet alkalmazni, ha az az Alkotmányba vagy más törvénybe ütközik, valamint az Alkotmány és a Házszabály tárgyalása során.[420]

„Bár mind a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés, mind pedig a kivételes eljárás során igen rövid idő alatt válik lehetségessé a törvényjavaslat elfogadása, azért a két megoldás között alapvető különbség van: míg „rendes” parlamenti mandátumarány mellett az előbbire csupán a kormánypártok és az ellenzék konszenzusa esetén kerül sor, addig az utóbbi csakis a kormánytöbbség akaratától függ.”[421]

[419] Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése: Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai összтermék felét.
Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése: Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai összтermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai összтermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.
[420] 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 140. § (2) bekezdés
[421] Dukán-Vajda (2018) 272.o.

Az alábbi táblázatokban szemléltetem a HSz. és a HHSz. rendelkezéseit:

	HSz.	**HHSz.**
Sürgős eljárás		
Indítványozása	előterjesztő	előterjesztő
	Képviselő által benyújtott javaslathoz legalább ötven képviselő támogató aláírása szükséges	
Elrendelése	az Országgyűlés a törvényjavaslat elfogadásához szükséges szavazataránnyal határozott	jelen levő képviselők kétharmadának szavazata
Korlát	nincs	félévente maximum hat alkalom
Hatás	támogatás esetén az előterjesztést a döntéstől számított 30 napon belül napirendre tűzni, és a módosító indítványok benyújtását követően a részletes vitát 30 napon belül lefolytatni	a törvényalkotási eljárás egyes részeire rövidebb határidők vonatkoznak akként, hogy az elrendelés és a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie

	HSz.	**HHSz.**
Kivételes eljárás		
Indítványozása	törvényjavaslat és a határozati javaslat előterjesztője javasolhatja	csak tárgysorozatban lévő törvényjavaslat esetén kerülhet sor, előterjesztő kezdeményezheti
Elrendelése	az Országgyűlés vita nélkül határoz, a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazatával	országgyűlési képviselők többségének támogatása
Korlát	nincs	félévente maximum 4 alkalom
Hatása	A kivételes eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő huszonegy napon belül lehet a törvényjavaslathoz módosító javaslatot előterjeszteni. A módosító javaslatok benyújtására meghatározott határidő lejárta után, a bizottsági vita lezárásáig csak a korábban benyújtott módosító javaslatokhoz kapcsolódóan lehet módosító javaslatot beterjeszteni. A törvényjavaslat kivételes tárgyalása esetén a kijelölt bizottság vitájának lezárását követő	Kivételes eljárásban a törvényjavaslat részletes vitáját a Törvényalkotási bizottság folytatja le. Az összevont vitára legkorábban a kivételes eljárás elrendelését követő ülésnapon kerülhet sor.

	ülésnapon a törvényjavaslatot az Országgyűlés napirendjére kell tűzni.	
Kivételes sürgős eljárás 2012.01.01.-től		
Indítványozása	a törvényjavaslat előterjesztője kérhette, a képviselők egyötödének támogató aláírására volt szükség. Minden képviselő ülésszakonként legfeljebb két kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványt támogathatott.	
Elrendelése	jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával	
Korlát	ülésszakonként legfeljebb hat alkalom	
Hatása	Az Országgyűlés a kivételes sürgős eljárás elrendelésekor dönthet úgy, hogy a módosító javaslatok előterjesztésére 3 óra áll rendelkezésre, és hogy a plénum döntésére a módosító javaslatokról, majd a törvényjavaslat egészéről is a következő ülésnapon kerül sor.	

	HSz.	**HHSz.**
Házszabálytól eltérés		
Elrendelése	Házbizottság javaslatára, az Országgyűlés a jelenlevő képviselők négyötödének szavazatával határozhatott róla	jelen levő képviselők négyötödének támogatása szükséges
Hatása	Az Országgyűlés képviselőcsoportonként legfeljebb egy felszólaló meghallgatását követően - úgy határozhatott, hogy valamely ügy tárgyalása során a Házszabály rendelkezéseitől eltér.	Az Országgyűlés vita nélkül úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házszabályi rendelkezésektől eltér.

III.2.6. Összegzés

A törvényalkotás menetét alapjaiban újraszabályozták, legjelentősebb változás, hogy a részletes vita szakasza teljes mértékben átalakult, bizottsági szintre került a módosító javaslatok elbírálása első körben. Ezen túlmenően a törvényalkotási eljárásban jelentős szerepet kapott a TAB, amelynek eljárása a törvényalkotás egy önálló szakaszát is képezi. A részletes vitának a plenáris helyett bizottsági szintre helyezésének jogalkotói célja az volt,

hogy kevesebb teher háruljon a törvényalkotó testületre, a bizottságok munkája pedig növekedjen.

A jogalkotói célként fogalmazódott meg továbbá a parlament „törvénygyár" jellegének csökkentése, a felgyorsult törvényalkotási eljárás visszafogása, melyet egyrészt úgy kívántak elérni, hogy a különleges eljárásokat garanciákhoz kötötték. Továbbá a HHSz. több határidőt is meghatároz az eljárásra vonatkozóan, mely által az egyes szakaszok szinte automatikusan követik egymást, az eljárás feszesebb lett. Ez a HSz.-ben megszokotthoz képest jellemzően rövidebb eljárásokat eredményez, a törvényalkotási alapeljárás ezáltal átlagban öt hétre redukálódott, mely világszinten a legrövidebbek közé tartozik.

A különös tárgyalási szabályok változásai a régi Házszabály és annak módosítása alapján azt mondhatjuk, hogy a régi HSz. és annak 2012. évtől hatályba lépő módosítása nem volt kedvező a törvényalkotásra nézve. A HSz. alapján a sürgősségi tárgyalási formát az előterjesztő a törvényjavaslat benyújtásakor kérhette és ha azt Országgyűlés elrendelte, akkor a törvényjavaslat vitáját az erre kijelölt országgyűlési bizottság folytatta le. „A módosító javaslatok benyújtására 8 nap állt rendelkezésre, amely leteltét követő 30 napon belül a kijelölt bizottságnak le kellett folytatnia a vitát. Az Országgyűlés plénumának e vita lezárását követő ülésén a törvényjavaslatot napirendre kellett tűznie, ahol – a törvényjavaslat előterjesztőjén, a Kormányon és a kijelölt bizottság képviselőjén kívül – frakciónként egy-egy képviselő, illetve egy független képviselő szólalhatott fel. A zárószavazásra a módosító javaslatokról történő szavazás után azonnal sor kerülhetett."[422] A 2012. évi módosítással bevezetett „kivételes sürgős eljárás (…) intézménye egy olyan hibrid konstrukció volt, amely nyilvánvalóan a kormány által rendkívüli gyorsasággal elfogadtatni kívánt törvényjavaslatok kezelésére szolgál"[423], hiszen a 2012. évben hatályba lépett módosítása alapján az „Országgyűlés az ilyen eljárás elrendelésekor dönthet úgy, hogy a módosító javaslatok előterjesztésére 3 óra áll rendelkezésre, és hogy a plénum döntésére a módosító javaslatokról, majd a törvényjavaslat egészéről is a következő ülésnapon kerül sor. Korábban a kivételes eljárásban történő sürgős tárgyalás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata volt szükséges, az újonnan bevezetett eljárás ezzel szemben csak

[422] Somody-Vissy-Szabó (2012) 4. o.
[423] Orbán (2014) 88. o.

kétharmados szavazatarányt igényel. (A négyötödös szavazatarányt a Házszabály módosítása 2012. január 1-től a kivételes eljárás tekintetében is kétharmadra csökkentette.)”[424]

A kivételes eljárás elrendeléshez szükséges többséget az új HHSz. kétharmad helyett az összes képviselő több mint felének támogatásához köti, és félévente a rendes és rendkívüli ülésszakra tekintettel biztosított eddigi 12 alkalom helyett – csak négy alkalommal engedi meg.[425]

A Házszabály megalkotása során láthatóan az az alapelv érvényesült, hogy a különleges eljárások a modern parlamentarizmusban végső soron a kormány jogalkotási tevékenységét hivatottak segíteni. Ebből következően a Házszabály által lehetővé tett különleges eljárásokat úgy strukturálták át, hogy a parlamenti többség számára, az ellenzék hozzájárulása nélkül is rendelkezésre álljon olyan – limitált számú és garanciákkal körülbástyázott – lehetőség, amely a törvényalkotás rendkívüli gyorsítására alkalmas. „A jogalkotó szándék ezen túlmenően mintha abba az irányba mutatna, hogy a kivételes eljárás mellett csak olyan különleges eljárásokat tartalmazzon a Házszabály, amelyek vagy minősített többséghez kötődnek és jelentősen nem befolyásolják az ellenzéki jogok érvényesülését, vagy kifejezetten olyan minősített többség szükséges hozzájuk, amely egy megszokott parlamenti mandátumelosztás esetén praktikusan mindenképpen a parlamenti ellenzék egyes tagjainak beleegyezését jelenti.”[426]

Kutatásom során megvizsgáltam a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól közzétett, az Országgyűlés honlapján elérhető adatokat, melyekből az alábbi táblázatokat készítettem. A III.2.7.1. számú táblázatban látható, hogy a sürgős eljárás a korábbi ciklusokban egy igen gyakran használt jogintézmény volt. Azonban a törvényjavaslatok sürgős eljárásban történő tárgyalása vélhetően a kétharmados támogatás általánossá tétele és a javaslatok félévenkénti maximalizálása miatt 2014-től drasztikusan lecsökkent. A kétharmados támogatás miatt „nem a kormánytöbbség eljárásgyorsító eszközéről, hanem kompromisszumos döntést igénylő lehetőségről van szó, amire viszonylag ritkán került sor a 2014-2018-as ciklusban.”[427]

A III.2.7.2. számú táblázatban foglalt, a törvényjavaslatok kivételes, illetve kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalások számát mutatja. A 2010-2014-es ciklusban a kivételes sürgős

[424] Somody-Vissy-Szabó (2012) 4. o.
[425] Szabó (2014) 4. o.
[426] Orbán (2014) 91. o.
[427] Dukán-Vajda (2018) 175.o.

eljárások száma volt jelentős. Azonban az Országgyűlés honlapján található adatok alapján, a 2014-2018-as ciklusban, a kivételes tárgyalási eljárásban tárgyalt törvények száma nem csökkent – sőt, némi növekedés látható, bár az nem számottevő –, hiszen 33 törvényt tárgyaltak kivételes eljárásban.

A III.2.7.3 táblázatban látható, hogy a korábban is közkedvelt és gyakran alkalmazott határozati házszabálytól való eltéréssel tárgyalt törvények számában szintén nem állapítható meg csökkenés.

Az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét összegző táblázatban láthatjuk, hogy a 2010-es ciklustól kezdődően emelkedett az elfogadott törvények száma, különösen a módosító törvények száma magas. Ugyanakkor a törvények tárgyalására fordított idő, valamint az Országgyűlés ülésnapjainak száma az évek előrehaladtával csökkenő tendenciát mutat.

Ahogy korábban kifejtettem a hatékonyság mutató mögött meghúzódó meghatározó elv az arányosság és célszerűség követelménye. Ez a követelmény azt juttatja kifejezésre, hogy a törvényi szabályozásban alkalmazott eszközök az elérendő szabályozási céllal arányban álljanak. Vélhetően az új Házszabállyal szembeni egyik elvárás az volt, hogy a 2010-től folyamatosan növekvő parlamenti ügyterhet kiszolgálja, az alkalmassá váljon az Országgyűlés törvényalkotási funkciójának maradéktalan ellátására. Ezeket figyelembe véve mondhatjuk, hogy az elérendő szabályozási célhoz passzolnak a bevezetett eszközök, ugyanis a parlament munkaparlament, „törvénygyár" jellege folyamatosan dübörög. A 2014-es szabályok a jogalkotó szerint „kiszámíthatóbb jogalkotási ütemet vezettek be": „a kormánytöbbség által támogatott törvényjavaslatok útja és időigénye biztosan kalkulálható, a többi politikai szereplőnek nincs lehetősége befolyásolni ezt az ütemet."[428] Azonban a „törvénygyár" jelleg megmaradt, erősödött, az ellenzék mozgástere nem nőtt, az elfogadott törvények száma nem csökkent, csupán a rájuk fordított vitaidő korlátozódott a legszükségesebbre.

Az egyes ciklusokat összehasonlítva valóban azt láthatjuk, hogy a különleges eljárások közül a sürgős eljárásban tárgyalt törvények száma 2014. évtől minimalizálódott, - a többi pedig érdemben nem változott – viszont mivel magát az általános törvényalkotási eljárást is kellően

[428] Sebők – Gajduschek - Molnár (2020) 192. o.

gyorssá tette az új Házszabály, ezért a különös eljárásokra csak akkor lehet szükség, ha politikai okból szükséges a törvényjavaslattal kapcsolatos viták elkerülése.[429]

A HHSz. törekvése tiszteletre méltó a tökéletes törvényalkotási eljárás megteremtésére, azonban ez akkor fog ideálisan működni, ha ehhez megfelelő politikai kultúra is társul, a változások nem lassították a parlament törvénygyár termelését.

III.2.7. Összegző táblázatok

III.2.7.1. Törvényjavaslatok sürgős eljárásban történő tárgyalásáról

Ciklus	elfogadva	elutasítva	összesen
1990-1994	46	1	47
1994-1998	28	0	28
1998-2002	48	12	60
2002-2006	164	25	189
2006-2010	152	41	193
2010-2014	134	1	135
2014-2018	8	0	8
2018-	0	0	0

III.2.7.2.Törvényjavaslatok kivételes, illetve kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásáról

Ciklus	elfogadva	elutasítva	összesen
1990-1994	55	12	67
1994-1998	40	4	44
1998-2002	3	5	8
2002-2006	1	2	3
2006-2010	0	0	0
2010-2014	26	0	26
2014-2018	33	0	33
2018-	6	-	-

[429] Sebők – Gajduschek - Molnár (2020) 183-188. o.

III.2.7.3.Házszabálytól való eltéréssel történő tárgyalásra irányuló indítványok száma

Ciklus	elfogadva	elutasítva	összesen
1994-1998	30	7	37
1998-2002	42	9	51
2002-2006	68	26	94
2006-2010	109	3	112
2010-2014	95	2	97
2014-2018	118	-	118
2018-	13	0	13

III.2.7.4. Az Országgyűlés jogalkotása 1990-2018[430]

Ciklus	**Törvények száma**			**Országgyűlési határozatok száma**	**Politikai nyilatkozatok, irányelvek, elvi állásfoglalások**	**Összesen**
	új	**módosító**	**összesen**			
1990–1994	219	213	432	354	10	**796**
1994–1998	264	235	499	455	3	**957**
1998–2002	273	187	460	394	2	**856**
2002–2006	262	311	573	488	4	**1065**
2006–2010	263	326	589	421	5	**1015**
2010-2014	321	538	859	419	4	**1282**
2014-2018	221	509	730	121	0	**851**
2019-2020	110	199	309	51	0	**360**

III.2.7.5. A tárgyalási idő és ülésidő alakulása (óra:perc)[431]

Megnevezés	2012. év	2016. év	2020. év
Plenáris ülésidő	917:57	595:40	599:39
Plenáris tárgyalási idő	894:25	585:05	588:43
Általános vitára fordított idő javaslatonként	1:49	1:17	1:33
Második olvasatra fordított idő javaslatonként (plenáris ülés keretében)	0:32	0:14	0:26

[430] Adatok forrása: https://www.parlament.hu/web/guest/adatok-az-orszaggyules-tevekenysegerol
[431] Adatok forrása: https://www.parlament.hu/web/guest/adatok

III.2.7.6. Az Országgyűlés aktivitása[432]

Ciklus	Ülésnapok száma	Elfogadott törvények száma
1990-1994	379	391
1994-1998	346	388
1998-2002	252	284
2002-2006	288	435
2006-2010	256	432
2010-2014	342	701
2014-2018	270	565
2019-2020	126	309

III.3. E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból

Disszertációm célja alapvetően a törvényalkotási eljárásban lezajlott változások bemutatása, elemzése volt. Napjainkban a jogalkotást segítő elektronikus, informatikai rendszerek egyre nagyobb szerepet kapnak, így elengedhetetlennek találtam a kodifikációs munkában, az e-megoldások előretörése miatt bekövetkezett változások ismertetését, melyek hozzájárulnak az eljárás szabályszerűségéhez és hatékonyságához is, de az utóbbival állnak szorosabb kapcsolatban. Ennek oka, hogy az elektrifikált és automatizált eljárások mögött is ott rejlik az emberi faktor, tehát az ilyen eljárások szabályossága is a „beállításuk" szabályosságától függ. Az viszont kétségtelen, hogy ha ennek köszönhetően hiba is csúszik az eljárásba, a „gép" mindig ugyanúgy hibázik. Az automatizálás tehát elsősorban nem a hibák kiküszöbölését, hanem nagymennyiségű feladat azonos és gyors elvégzését biztosítja, ezért a hatékonyságot jobban szolgálja, mint a szabályosságot.

Az e-megoldások megerősödésének oka abban rejlik, hogy a jogi szabályozás a társadalmak esszenciális feltétele, a minőségi szabályozás pedig a jó kormányzás egyik kulcsfontosságú eszköze. „A jó kormányzás feladata nem csupán a jó feltételek megteremtése, hanem a kormányzás munkájának minőségi ellátása is. A jó kormányzat/önkormányzat a közjóért munkálkodik, tevékenysége értékelhető, teljesítménye elszámoltatható."[433] A kormányzás „eszköze lehet a jogalkotás, egyéb szabályozás, kommunikáció vagy ösztönző kialakítása."[434]

[432] Adatok forrása: https://www.parlament.hu/web/guest/adatok
[433] Vértessy (2012) 45.o.
[434] Gellén (2019) 183.o.

Disszertációm elején hangsúlyoztam a minőségi jogalkotás tartalmi és eljárási oldalán elhelyezkedő elveket.

Az informatikai eszközök, megoldások jogalkotásban való széleskörű alkalmazása értelemszerűen a minőségi jogalkotás eljárási oldalán helyezhetők el, az vizsgálható, hogy a jogalkotási processzust milyen módon alakítja át, teszi hatékonyabbá (időbeli, hiba-minimalizálási, illetve gazdaságossági értelemben egyaránt). Ezen szempontok mellett lehet fenntarthatósági aspektusa – elegendő csak a papírfelhasználás, nyomtatási szükségletek visszaszorítására gondolnunk –, de egyéb demokrácia-markerek tekintetében is értékelhető. Ez jelenik meg Cabrera Alvaro e-parlament koncepciójában, amely értelmezésében „olyan törvényalkotó testület, mely az IKT eszközök alkalmazásán keresztül átláthatóbb (transparent), elérhetőbb (accesible) és elszámoltathatóbb (accountable). Elősegíti, hogy az emberek a maguk sokszínűségében jobban részt vegyenek a politikai közösség életében azáltal, hogy jobb hozzáférést biztosít a parlament dokumentumaihoz és tevékenységhez. Olyan szervezetet jelent, ahol a részvevők az információ- és kommunikációs technológia segítségével támogatva hatékonyabban végzik képviseleti, törvényalkotó tevékenységüket. A modern technológia, a sztenderdek és támogató eljárásmódok alkalmazásával előmozdítja a méltányos és inkluzív információs társadalom fejlődését."[435]

Az e-törvényalkotás a minőségi jogalkotás eljárási oldalán megjelenő garanciákat hivatott segíteni, célja, azok hatékonyabbá tétele. Ezt részben úgy kívánja elérni, hogy az állampolgári véleményeket is megjelenteti, ezáltal praktikusabb, a valós élethez közelebbi és egyúttal a társadalom által jobban elfogadott döntések születhetnek. Az e-parlament „a társadalmi kirekesztés politikai-információs dimenzióját kívánja csökkenteni a politikai információszerzés és részvétel szintjén, az állampolgárok aktív bevonásával."[436] Ezenkívül a parlamenti információk teljes körét (a nemzetbiztonsági okból titkosítottak kivételével) adatbázisba szervezve, kereshető formában és visszamenőlegesen a parlamenti honlapon elérhetővé teszi. „Ez egyúttal törvényben garantált állampolgári jog. Az információs és kutatószolgálatok összefoglalói, anyagai szintén elérhetők az állampolgárok számára is. A parlamenti honlap mellett az összes hagyományos információs (televízió, rádió, oktatási programok, közvetlen személyes találkozás a képviselőkkel stb.) csatornát is fenntartják az állampolgárok jobb informálása céljából."[437]

[435] Cabrera (2011) 111. o.
[436] Cabrera (2011) 117. o.
[437] u.o. 117. o.

Az e-parlament koncepciója tehát átfogja a parlament működésének egészét, – közjogtudományi és politikatudományi értelemben vett – funkciói sokaságát. Jelen fejezet ennél szűkebb fókusszal bír: kizárólag az Országgyűlés jogalkotó tevékenységét támogató két informatikai rendszer, a ParLex és az Integrált Jogalkotási Rendszer, illetve azok alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok bemutatására, valamint azok hatékonyságának ismertetésére törekszik.

III.3.1. A ParLex

Az Országgyűlés elektronikus irományszerkesztő és benyújtó rendszere a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere a ParLex.

III.3.1.1. ParLex-történelem

1989-ben az egypártrendszert felváltotta a többpárti parlamenti demokrácia. Így 1989-től 1992-ig tartó időszakra tehetjük az e-jogalkotás első lépéseit. Ebben az időszakban a parlamenti iromány-nyilvántartás statikus adatbázisban szerepelt, majd idővel ez dinamikus adatbázisban kapott helyett.

Ezt követően egy hosszabb, 1992-től 2005-ig tartó időszak következett, melyben az adatbázis alapú tárolást felváltotta egy kezdetleges, lokális hálózaton működő informatikai rendszer. A rendszer elsődleges célja ekkor az éves költségvetési törvényjavaslathoz beérkező módosító javaslat rendszerezése, hivatali feldolgozása volt.

2013-ban döntés született egy új informatikai rendszer kifejlesztéséről. Az új informatikai rendszer kialakítása nagy előrelépés volt, mert ez már web-alapon működött, amelynek köszönhetően bárhol és bármikor elérhető volt a felhasználók számára. A kialakításánál már hangsúlyt fektettek az adatbiztonságra is, így az új rendszer már megfelelt a korszerű adatbiztonság követelményeinek. A rendszer lehetőséget teremtett a parlamenti irományok elektronikus szerkesztésére és benyújtására, ezáltal gyorsabbá és könnyebben elvégezhetővé teszi a hivatali munkafolyamat, továbbá előmozdította a törvényalkotásban szereplő valamennyi résztvevő számára a hatékony munkavégzést azzal, hogy egy, minden résztvevő számára elérhető rendszerbe integrálta a törvényalkotás résztvevőit.

2014. év elején kezdetét vette az informatikai rendszer műszaki specifikációjának elkészítése, melyre közbeszerzés került kiírásra. Versenytárgyalások eredményeként külső fejlesztővel

szerződéskötésre került sor. A projektben tíz fő fejlesztő és húsz fő hivatali munkatárs vett részt.

A 2014-2016-os években funkcionális munkacsoportokat alakítottak ki, melyekbe a törvényalkotásban érintett szervezetek, szervezeti egységeket is bevonták.

A fejlesztés az agilis módszertan szerint folyamatos igényegyeztetéssel zajlott, 2-3 hetes sprintek és az eredménytermékek ellenőrzése, majd elfogadása jellemezte ezt az időszakot.

2017-ben sor került a ParLex átvételére, amelynek bevezetésére két ütemben került sor:

- 2016. ősz: belső, hivatali használat: kodifikátorok átállnak a Word programban történő kodifikációról a ParLexben történő kodifikációra
- 2017. tavasz: teljes körű használat: külső szereplők, képviselők számára is elérhetővé válik a rendszer.

Az Országgyűlés elnöke a bevezetés első ütemében a TAB összegző módosító javaslatára és összegző jelentésére, valamint a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokra és jelentésekre, a második ütemében – a 2017. évi tavaszi ülésszaktól kezdődően – a törvényjavaslatra, az egységes javaslatra, a képviselői módosító javaslatra valamint az alkalmazás segítségével előállítható egyéb irományokra határozta meg a ParLex-et, mint az iromány benyújtás elektronikus formáját.

Ezt követően megkezdődtek a kulcsfelhasználók képzése, felhasználói oktatások, felhasználói kézikönyv kiadása.[438]

III.3.1.2. A ParLex leírása, funkciói

A ParLex felhasználói kézikönyv a rendszer általános felépítését a következőképpen definiálja: ParLex a Mozilla Firefox böngészőre optimalizált parlamenti irományszerkesztő és folyamatkezelő webalkalmazás. Használatához egy parlamenti hálózathoz kapcsolódó számítógép vagy távmunkára alkalmas laptop és a Mozilla Firefox böngésző szoftver szükséges.

A ParLex célja, hogy segítségével a jogalkotás területén kockázatmentesen, az országgyűlési munka folyamatos biztosításával fokozatosan megvalósítható legyen a minőségi jogalkotás követelményrendszere. Ehhez nagymértékben hozzájárulnak a ParLex funkciói:

[438] Országgyűlés Hivatala által készített összegzés alapján készült, https://www.parlament.hu/parlex (letöltés dátuma: 2021. január 13.)

Dokumentumszerkesztés:

- sablonhasználat
- importálás lehetősége
- szöveg tartalmának manuális rögzítése
- definiált szerkesztéstechnikai ellenőrzések
- hivatkozáskezelés
- letöltés és nyomtatás (word és pdf)

Folyamatkezelés:

- eljárási szakasztól függő munkafolyamatok elvégzésének lehetősége
- határidőfigyelés
- adatcsere más belső informatikai rendszerrel
- értesítések beállításának lehetősége

Előhatályosítás:

- hivatkozások automatikus átvezetése
- alternatívák figyelése
- automatikus szövegfrissítés

Az automatikus hivatkozáskezelés, a beépített sablonok és automatikus parlamenti korrektúra használata megkönnyíti az irományszerkesztést, ezáltal kevesebb a hiba lehetőség is.

A ParLex funkcióin keresztül a fejlesztők a törvényalkotás teljes folyamatát leképezték a rendszerben, ezáltal a ParLex lehetővé teszi irománytervezetek létrehozását, teljes körű szerkesztését és benyújtását, valamint az országgyűlési hivatali folyamatok során a bizottsági, illetve kodifikációs feldolgozást és az ehhez kapcsolódó további munkafolyamatok elvégzését. Az egyes funkciók használatának lehetősége más-más jogosultsághoz kötött. Az indítvány benyújtására jogosultak (köztársasági elnök, képviselő, országgyűlési bizottság [nevében annak elnöke és alelnöke]), továbbá az ő munkájukat segítő munkatársak (szerkesztésvezető, szerkesztő) az indítványtervezetek létrehozói, szerkesztői, illetve benyújtói, míg a már benyújtott irományok feldolgozását a hivatali munkatársak (leíró, referens, ellenőr) végzik.[439]

[439] ParLex felhasználó kézikönyv 10. oldal, https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e (letöltés dátuma: 2021. január 13.)

Ennek megfelelően kerültek kialakításra a rendszerben szereplő szerepkörök: a ParLex felhasználók két csoportba sorolhatók:

Az első csoportba a benyújtói jogosultsággal rendelkező, valamint az ő munkájukat segítő munkatársak tartoznak. A benyújtói szerepkörben bejelentkezett felhasználók jogosultak létrehozni, szerkeszteni és benyújtani tervezeteket a ParLexben, valamint kijelölhetnek más benyújtót, szerkesztésvezetőt és szerkesztőket.

A második csoportot az Országgyűlés Hivatalának munkatársai alkotják, ide sorolható az igazgatósági felsővezető (törvényhozási főigazgató-helyettes, igazgatóhelyettes), kodifikációs főosztályvezető, bizottsági főosztályvezető, kodifikációs munkatárs (referens, leíró, ellenőr), forgatókönyv-készítő és az ellenőr. Ők mind más felhasználói jogosultságokkal rendelkeznek, a rendszer belépéskor az egyes szereplőket azonosítja és csoportjaikat a név alatt jelzi. A felhasználók kizárólag azokat a funkciókat érik el, illetve csak azokat jeleníti meg a rendszer, amelyre az adott fokozatú felhasználónak a napi munkavégzése során szüksége van.[440]

III.3.1.3. ParLex használata a gyakorlatban

Ahhoz, hogy a ParLex használatban történő alkalmazásába is belelássunk, interjúkat készítettem olyan kodifikátorokkal, akik napi munkavégzésük során használják a ParLex-et. Az interjút a központi közigazgatásban már legalább 5 éve dolgozó, jogszabályszerkesztéssel, jogszabályelőkészítéssel foglalkozó jogászokkal készítettem. Összesen 10 emberrel készítettem interjút, közülük egy szakember az IJR kialakításával foglalkozó munkacsoportnak is aktív tagja. Az interjú alanyainak kiválasztása során azt tartottam szem előtt, hogy az alany korábban dolgozott a régi (Word-ben történő szerkesztéssel) rendszerben, és most aktív felhasználója a ParLexnek, valamint ismeri az IJR-t is. Az interjú alanyok először, a saját tapasztalataikat mesélték el a régi és az új rendszert illetően, ezt követően tettem fel kérdéseket. Előnyként, hátrányként túlnyomórészt ugyanazokat az okokat jelölték meg mindannyian. Az interjú során feltett kérdéseim arra irányultak, hogy a ParLex létrehozása óta hatékonyabbnak, gyorsabbnak találják-e a törvényalkotás folyamatát, a rendszer valóban kiküszöböli az esetleges figyelmetlenségből, vagy tévedésből adódható hibákat? Egyszerűen tanulható-e a használata, a rendszer funkcióin keresztül valóban átfogja

[440] ParLex felhasználói kézikönyv 15-17. oldal, https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e

a törvényalkotás minden folyamatát? Találkoztak-e nehézségekkel a napi munkavégzésük során, ami fejlesztésre szorulna?

A válaszokat összesítve a következőket állapíthatjuk meg:

A felhasználók többsége úgy véli, hogy a ParLex nagyon jó ötlet, viszont részletesebben ki kellene dolgozni egyes részeit, amely valószínűleg – reményeik szerint – az új ParLexben, (amely az IJR alrendszere lesz, már módosításra fog kerülni).

A felhasználók véleménye szerint a ParLex hátrányai:

- nagyon kötött a rendszer, a kodifikátoroknak kevés mozgásteret enged;

- egy új törvény felépítése nagyon hosszadalmas, a gyakorlatban előfordul, hogy Microsoft Word dokumentumból történő importálás során a rendszer hibát jelez, ezért a felhasználót nem engedi tovább lépni, de a valós hibát a felhasználó nem találja meg, azt nem tudja javítani, ezért a felhasználónak a törvény teljes szövegét egyesével kell felépítenie bekezdésenként;

- a ParLex a hivatkozásokat nem kezeli, külső hivatkozásokat nem ismer fel, továbbá nem szűri ki, ha a megalkotni kívánt törvény szövege olyan mondatot tartalmaz, amelyet egy másik hatályban lévő törvény már tartalmaz, a hatályban lévő rendelkezéseket nem tudja összevetni

- nagy adatmennyiséget tartalmazó javaslatokat nehézkesen kezel, az azokban történő keresés sok időt igénybe vesz, mert a rendszer a keresés közben, lelassul;

- nem tudja kezelni a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit, ugyanis azok könyv:szakasz részekből tevődik össze, melyet a ParLex nem ismer;

- ezen kívül a nemzetközi szerződés kihirdetését tartalmazó törvényszövegeket sem ismeri fel, ugyanis idegen nyelvű szöveget szintén hibának jelez. Ez utóbbiak esetében továbbra is Microsoft Word-ben történik a törvény szövegének kialakítása, és papír alapon a továbbítása.

A legnagyobb problémát, ezáltal sajnos sok esetben a munkavégzés duplikációját eredményezi (csökkentve ezáltal a hatékonyságát), hogy a ParLex kodifikációs szabályai más logika mentén, más szempontok, más formai előírások alapján működik, mint a „hagyományos” kodifikációs szabályok. A kodifikátorok a törvényjavaslat szövegét és a hozzá kapcsolódó előterjesztést (melynek része az egyeztetési lap, a vezetői összefoglaló, hatásvizsgálati lap, határozati javaslat) minden esetben Microsoft Word programban készítik el, majd abban is szerkesztik, ezt követően az így megformázott dokumentumot koordinálják

az érintett tárcáknak és más szerveknek. Majd, az egyeztetéseket követően (mikor kialakult az egységes álláspont) a tervezetet már ParLex-en keresztül kell benyújtaniuk. Viszont a Word és a ParLex nem kompatibilis egymással, a Word-ben elkészített tervezetet „parlexesíteni" kell, azaz ahhoz, hogy a ParLex-be tudják importálni (és a ParLex hibajelzés nélkül be is fogadja azt) át kell dolgozni a ParLex-nek megfelelő formátumra. Ehhez a kodifikátoroknak rendelkezésükre áll egy útmutató is, mely segítséget nyújt a megfelelő importálásához. Az útmutató leírja, hogy a ParLex nem tudja kezelni például az automata sorszámozással felvitt számozást, a stíluselemeket. A sikeres importáláshoz bizonyos szerkezeti egységek között nem lehet egynél több ENTER, az importálandó szöveg első eleme mindig a cím kell, hogy legyen. Az ezt megelőző adatokat (kihirdetési évszám, törvény száma, fedlap) a ParLex automatikusan fűzi a szöveghez. Ha a Word dokumentumban ezek benne vannak, akkor ezeket ki kell törölni. Az importálandó szöveg az indokolásokat sem tartalmazhatja, ezeket egy másik felületen kell megszerkeszteni a ParLexben, tehát ezeket is ki kell törölni a Word dokumentumból (sem az általános, sem a részletes indokolás szövege nem importálható, azonban szövegmásolással Word dokumentumból beilleszthető). A sikeres importálás feltétele, hogy a záró szövegrész csak a magyar ábécé valamelyik kisbetűs karakterével íródhat. Ha nem ilyen, akkor ezt a karaktert a Word dokumentumban át kell írni kisbetűsre és importálás után a ParLexben az eredeti szöveg szerintire visszajavítható. A nagybetűvel vagy bármilyen más különleges karakterrel (például: zárójel) kezdődő záró szövegrész az importálást akadályozza.[441]

A fentiek alapján tehát a kodifikátor a Word formátumban elkészített, és így koordinált szöveget vissza kell alakítania formázások nélküli szöveggé, melyet aztán importál a ParLexbe. A további problémát az okozza, hogy az ezt követő ellenőrzésekre, visszamutatásokra szintén Word formátumban készített tervezetet kérik, majd az esetlegesen felmerülő hibákat is Word formátumban küldik vissza a kodifikátoroknak, nem pedig ParLexben.

A felhasználók előnyként nevezték meg az alábbiakat:

- véleményük szerint a Parlamenten belüli kezelést már könnyíti: a módosítók szempontjából kevesebb a hiba lehetőség, valamint a módosító szerkesztése egyszerűbb és gyorsabb is

- például módosítás során egy szót is kitöröl, és helyette másikat ír be a felhasználó a tervezet szövegébe, a rendszer automatikusan felismeri, hogy „szövegcserés módosító lesz" és azt el is

[441] Törvényjavaslat szövegének ParLex rendszerbe történő importálását megelőző feldolgozása című útmutató

készíti a parlamenti korrektúrának megfelelően. A rendszer lehetőséget teremt arra, hogy a módosításhoz azonnal indokolást is írjon a felhasználó, melyet a ParLex felismer, és a törvényjavaslat általános indokolás és részletes indokolásához emeli be automatikusan, ez tehát nem a felhasználó dolga. Ebben az esetben sajnos időként elő szokott fordulni, hogy a ParLex helytelenül nevesíti a módosítás okát, például „szöveg elhagyás"-ként jelölte meg a kodifikátor által tett módosítást, amely jogszabályszerkesztési szempontból nem „elhagyás" hanem „szöveg módosítás" lett volna, viszont a ParLex az általa megadott kategórián nem enged változtatni, így ez később hibaként jelentkezett;

- ezen kívül az egységes javaslat elkészítése is „három gombnyomás alatt kész", hiba lehetőség nélkül, ugyanis nem a felhasználónak kell egyesével, kézzel a módosító dokumentum alapján össze szerkesztenie az egységes javaslatot, hanem a ParLex letöltés funkcióval a módosítókat beilleszti a támogatott változásokkal a hatályos szövegbe;

- kialakításra került egy ParLex ügyfélszolgálat, amely szinte 0-24 órában működik. Az ott dolgozó informatikai szakemberek nagyon felkészültek, naprakészek, segítőkészek. A kodifikátorok rendszeresen kommunikálnak velük, amennyiben a törvény szövegének szerkesztése közben elakadnak, az ügyfélszolgálat munkatársai azonnal, készséggel állnak rendelkezésükre. A felmerülő problémákat azonnal megoldják.

A ParLex IJR alrendszerbe történő integrálása során, a fejlesztés irányával kapcsolatban az Országgyűlés Hivatala és a központi kormányzati szervek álláspontja eltérő, szemléletbeli különbség mutatkozik. Az Országgyűlés Hivatala célja, hogy a rendszer minél kötöttebb legyen, a felhasználóknak kevés legyen a mozgástere, tekintettel arra, hogy azt országgyűlési képviselők is használják. A képviselők pedig nem kodifikátorok, ezért a cél az lenne, hogy a képviselő a törvényszöveget minél kevesebb hiba lehetőséggel tudja összeszerkeszteni (ezáltal a rendszer kevesebb mozgásteret biztosítana csökkentve a hibázás lehetőségét.) Ezzel szemben a kormányzati szerveknél főként kodifikációs szakemberek, jogászok használják a rendszert, így számukra a nagyobb mozgástér kialakítása a cél.

III.3.1.4. A ParLex által elnyert díj

ParLex projekt 2019-ben elnyerte a Best Practice Certificate különdíjat Európai Uniós és nemzetállami kategóriában az Európai Közigazgatási Díj 2019 évi kiírásán.

A bíráló bizottság a Best Practice Certificate díj ítélését azzal indokolta, hogy véleményük szerint a projekt célja, hogy agilis projektmenedzsment technikák felhasználásával fejlessze a

törvényalkotási folyamat átláthatóságát, és ezáltal potenciálisan növelje a kormányba vetett bizalmat, azzal, hogy szélesebb körű hozzáférést nyújt a dokumentum menedzsment rendszerhez. A rendszer fenntartható is, a megengedett mértékű fenntartási költségnek köszönhetően, és a törvényalkotásban részt vevő munkatársak számára időt takarít meg.[442][443]
A bírálóbizottság szerint a projekt további, egyik legfontosabb vívmánya a fentieken túl a zöldebb törvényhozás, köszönhetően a parlamenti weboldal és a ParLex rendszer összekapcsolásának, a törvényhozási folyamat egyetlen egy papírlap nélkül menedzselhető. Amit valami elkészült, az információ automatikusan megjelenik a weboldalon. A publikált dokumentumok elérhetők PDF formátumban, amely lehetővé teszi, hogy tartalmát a felhasználók újra felhasználhassák. Felgyorsított döntéshozási folyamat, alacsonyabb adminisztrációs teherrel a zöldebb törvényhozásért, hasonlóképpen magasabb szintű átláthatóság, biztosítva egy automatizált rendszerrel, amely pár évvel ezelőtt még elképzelhetetlen lett volna, most valóság.[444]

III.3.1.5. A fejlesztés irányai - a jövő

A jövőbeni tervek között szerepel a rendszer kiterjesztése többféle felhasználói platformra, azaz a felhasználók akár tableten, akár mobiltelefonon is elérhessék a felületet. A tervek között szerepel a közös jogszabályleíró séma alkalmazásának kialakítása, a digitális aláírás, a köztársasági elnöki kihirdetés (e-promulgáció) bevezetése, az előhatályosító funkció kiterjesztése a teljes jogi környezetre, hivatkozáskezelés és kapcsolatok keresése a magyar és az uniós jogszabályokban, valamint a Digitális Nemzeti Jogszabálytár integrációja, továbbá, hogy az elfogadott jogszabályok automatikusan megjelenjenek a Magyar Közlönyben. A felsorolt intézkedésekkel a cél a papírmentes Parlament létrehozása. Ezen kívül még az önkormányzatokat is be kívánják vonni a jövőbeni fejlesztésekbe, azzal, hogy az önkormányzati rendeletalkotást uniformizálják, segítik.[445]

---

[442] New solutions to complex challengesA public sector citizen-centric, sustainable and fit for the future. 2019, European Institute of Public Administration. https://epsa2019.eu/files/EPSA2019_publication_web.pdf 28. o. letöltés dátuma: 2020.11.05.

[444] New solutions to complex challengesA public sector citizen-centric, sustainable and fit for the future. 2019, European Institute of Public Administration. https://epsa2019.eu/files/EPSA2019_publication_web.pdf 71. o. letöltés dátuma: 2020.11.05.

[445] A Kormány 699/2020. (XII. 29.) Korm. rendelete a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

Ezenkívül átfogó projekt indult annak érdekében, hogy a teljes magyar jogalkotási folyamat elektronikussá váljon, erre az Integrált Jogalkotási Rendszert hozták létre, melyet a következő fejezetben mutatok be.

III.3.2. Az Integrált Jogalkotási Rendszer

III.3.2.1. Az Integrált Jogalkotási Rendszer létrehozása, céljai

Az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) bevezetésének, létrehozásának kezdeményezője az Igazságügyi Minisztérium volt. A projekt 2016. február 17. napján vette kezdetét, tervezett befejezése 2021. március 31. A projekt létrehozásában szerepet vállaló konzorciumi tagok a következők: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Miniszterelnökség, Országgyűlés Hivatala, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt., Miniszterelnöki Kormányiroda és a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség.

Az IJR kialakításának célja a jogalkotási és kodifikációs eljárásokban részt vevő kormányzati szereplők, államigazgatási szervek folyamatainak fejlesztése, valamint a szolgáltatási szintek emelkedése. Az IJR fő feladata a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkentése, ezzel párhuzamosan azonban fontos, hogy az állampolgárok és vállalkozások irányába is jobb minőségű szolgáltatást nyújtson az közigazgatás. „A projekt az input és output rendszerek újragondolásával, továbbfejlesztésével és átalakításával, új rendszerelemek létrehozásával, továbbá rendszerintegrációval járul hozzá a Digitális Állam realizálásához, az e-közigazgatástól elvárt interoperabilitáshoz. A hatékonyabban, szakértői támogató metódusokkal, folyamatvezérelten készülő és jobb minőségű jogszabályok, joganyagok pedig számos közigazgatási folyamatra lesznek közvetetten kedvező hatással. Az IJR létrehozásának a KÖFOP szempontjából meghatározott fő célja, hogy a közigazgatás szolgáltató képességének növelését támogassa, amelynek keretében a projekt célcsoportját jelentő állampolgárok és vállalkozások számára személyre szabott (az állampolgár és a vállalkozás élethelyzetéhez igazodó), a jogszabály-előkészítési folyamatokra alapozott szolgáltatásokat nyújtson.”[446]

Az IJR létrehozóinak véleménye szerint az IJR használatával egy magasabb színvonalú jogalkotás várható, ahol a jogszabály első tervezetének megszületésétől egészen a Magyar

[446] Integrált Jogalkotási Rendszer https://kifu.gov.hu/kofop_minosegb/integr%C3%A1lt-jogalkot%C3%A1si-rendszer (letöltés dátuma: 2020.11.09.)

Közlönyben történő kihirdetéséig minden tevékenység informatikailag összekapcsolt. Ahogy a ParLex a törvényalkotás teljes folyamatát, úgy az IJR a jogalkotás teljes folyamatát kívánja lefedni, ezáltal megteremti az összeköttetést a kormányzati döntéselőkészítés új rendszere és a ParLex között is, valamint eszközt ad az önkormányzati jogszabály-előkészítés támogatására és megújítja az önkormányzati rendeletek publikálási rendszerét, mindezekkel segítve a közigazgatásban dolgozó szakemberek mindennapjait.

„Az IJR keretében megújul az njt.hu portálon elérhető Nemzeti Jogszabálytár. A korszerűsítés célja egy intelligens joganyagkereső rendszer kialakítása annak érdekében, hogy a felhasználók a jogszabályokat gyorsabban és relevánsabb találatokat adó módon érhessék el. A kényelmi szolgáltatásokkal is kiegészülő joganyagkereső rendszer mobilapplikáción keresztül is elérhető lesz. A Nemzeti Jogszabálytár új szolgáltatásaként személyre szabott ügyintézési felületről is elérhetően tematikus, illetve élethelyzet alapú jogszabályszöveg szolgáltatások kerülnek megvalósításra.”[447]

III.3.2.2. A ParLex és az IJR viszonya

Az Országgyűlés elnöke 2020. június 24. napján kelt tájékoztatójában kifejtette, hogy a 2017-től bevezetett ParLex az IJR alrendszerévé válik. Az IJR további alrendszerét fogja képezni a GovLex, amely a kormányzati jogalkotási munka előkészítésének rendszere, az EUConfLex, amely az uniós jogharmonizációs alrendszer, valamint a LocLex, az önkormányzati alrendszer. Tehát ezen alrendszerekből fog összetevődni az IJR, lefedve ezáltal a teljes jogalkotási folyamatot.

A Kormány 1612/2019. (X. 24.) számú, az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló határozatával 2020. augusztus 1-jétől elrendelte az IJR éles üzemben történő bevezetését, ezáltal a törvényalkotási eljárás egésze egységes informatikai alapokra helyeződött. [448]

Tekintettel arra, hogy a ParLex beépült az IJR-be, az eddig használt ParLex közös irományszerkesztő felülete és annak kezelése alapjaiban megváltozott. A fejlesztések hatására az iromány jelenleginél szélesebb köre nyújtható be, melyre az eddig használt ParLex felület irománykezelője nem volt minden esetben alkalmas. Ezért az Országgyűlésnek is át

[447] Magyar Közlöny Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt: Csúcstechnológiával készülnek a paragrafusok. https://www.mhk.hu/files/sajtok_IJRcikk_18-05-11.pdf letöltés dátuma: 2020.11.05.
[448] Megjegyzés tőlem: a gyakorlatban nehézségekbe ütközött az éles üzem alkalmazása, ezért azt elhalasztották a megkérdezett területeken a mai napig (2021.június. hó) teszt üzemben fut az IJR.

kellett térnie az IJR ParLex alrendszerének használatára, amely azt is eredményezi, hogy az a megszokotthoz képest más elérési útvonalon, magasabb adatbiztonsági fokozatot garantálva érhető el.

Az Országgyűlés elnöke az új rendszerek „betanulási szakaszára", azaz az éles üzem bevezetésétől számított 90 napig elrendelte az IJR használata mellett a parlamenti irományok papíralapú benyújtását is.[449]

III.3.2.3. IJR gyakorlati tapasztalatai a központi közigazgatásban

Az IJR éles bevezetését 2020. augusztus 1. napjától rendelték el, amely azonban nem járt sikerrel, így jelenleg teszt üzemben fut, és jelenleg is a korábbiakban használt Microsoft Word programban történik a jogszabályok szerkesztése, valamint elektronikus úton (e-mailen keresztül) történik a joganyagok benyújtása. A megkérdezett szervezetnél 2020. szeptember folyamán végzett legtöbb jogszabály-előkészítési feladat még az IJR éles üzemének megkezdését megelőzően indult „ügyekből" adódott, ezeket a korábbi, Microsoft Word fájlformátumban „futtatják ki". Jelenleg a belső döntéshozó fórumig – tehát a belső egyeztetés során – a hagyományos módon készül a tervezet, majd ezt követően az előterjesztést a szakterület, a normaszöveget a jogi megfelelőségért felelős szakterület feltölti az IJR-be. Az egyes esetekben a (szak)politikai döntés és az ebből fakadó extrém időhiány (jellemzően munkaidő után és/vagy hétvégén jön a jogalkotási feladat más- vagy aznapra) könnyen felülírja az IJR használatának elvét.

A továbbiakban ismertetem a központi közigazgatásban összesített tapasztalatokat:

A megkérdezettek egyöntetűen előnyként nevezték meg az alábbiakat:

- az IJR használata az előterjesztés készítése során követhető;
- a felület strukturált, kényelmes, felhasználóbarát, logikus felépítésű, átlátható, nyomon követhető;
- a hivatkozási és a kodifikáló rendszer jól használható.

[449] Az Országgyűlés elnökének 2020. június 24. napján kelt tájékoztatója https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a3e?t=1594368443067. Letöltés dátuma: 2020.11.05.

A megkérdezettek által ismertetett hátrányok:

- az IJR egyik jelentős hiányossága a változásjelölés, változáskövetés csökevényes funkcionalitása, ami éppen a rendszer nagy előnyeként előzetesen beharangozottak szerinti egyidejű, „team-szerű” munkafolyamatokat lehetetleníti el. Emellett azt is meg kell jegyezni, hogy bizonyos elemeiben jogszabály-szerkesztési szempontból sem teljesen szabályszerű a program, ami oda vezet, hogy számos – a felhasználó által nem módosítható, a rendszer által „adott” jogi tartalmat utóbb az Igazságügyi Minisztérium kodifikációs szempontból (egyébként joggal) megtámad;
- nincs lehetőség az irományban bekövetkezett változások, módosítások követésére, ugyanis a módosítások után a felületen elveszik az iromány korábbi verziója. Az irományban bekövetkezett módosítások csak úgy követhetők, ha exportálják a Microsoft Word-be, amely viszont időt vesz igénybe és a hibalehetőség (változások követése, melyik a legújabb verzió stb.) is magasabb;
- a véleményezés, korrektúrázás nem megoldható az irományban;
- egyszerre több iromány nem nyitható meg, így pl. nincs összehasonlításra lehetőség, hosszadalmas és nehézkes az irományok/mappák/színterek közötti váltás;
- nem működik a hivatkozáskeresés funkció, ezért nem lehet a Korm. határozat szövege és a melléklet között kapcsolatot létesíteni, amit aztán hibajelzéssel lát el a rendszer. Sajnos a manuális hivatkozáskeresés sem működik;
- az IJR előtt az esetleges „A” és „B” változat esetén egy jogi dokumentumban, folytatólagosan kerültek beillesztésre a normaszövegek, azonban ezt az IJR nem tudja kezelni, ilyenkor 1-1, külön normaszöveg mellékletként kell felépíteni, ami nehézkesebb, mint a korábbi megoldás;
- utólag nem lehet az előterjesztő minisztérium mellé újabbat felvenni (a mappaadatok manuális megváltoztathatósága túl korlátozott);
- a generált dokumentum formázása nagyon nyers (utóformázni kell, hiányzik az alfejezeteken belüli tagolás);
- nincs automatikus mentés az irat- és mappaszerkesztésnél (pedig a joganyag-szerkesztésnél van), így zavaró, hogy mikor is kell klikkeléssel menteni, mikor nem;
- az egészségügyi tárgyú miniszteri rendelet kapcsán volt olyan tapasztalat, hogy gyakorlatilag nem lehetett IJR-ben szerkeszteni a tervezetet, mert a melléklet

„képként” lett feltöltve a Közlönybe annak idején, így egy szövegcserés módosítás helyett gyakorlatilag le kellett volna hozni egy kb. száz (vagy akár annál is több) oldalas mellékletet, ami nem működőképes.

Arra a kérdésre, hogy az egyes szakterületek, tárcák[450] mennyire használják a rendszert és milyen hatékonysággal azt láthatjuk, hogy az egyes ágazatok, szakterületek között jelentős eltérések vannak az IJR használata tekintetében:

- 1. szakterület már az előterjesztés összeállítása, hatásvizsgálati lap, határozat- és rendelettervezetek elkészítése (utóbbiakon belül különösen a külső / belső hivatkozások generálása), EU-s vizsgálat generálása során már használja. A normaszöveg-tervezetet a határozati sémák alkalmazásával készíti el. Meglátásuk szerint amennyiben minden szint (ügyintézői/vezetői) is használja a rendszert, nagyon hatékony lesz.
- 2. szakterület mindennapi munkája során nem használja az IJR-t, tapasztalatokat csupán a gyakorlás, a rendszerrel való ismerkedés során szerzett.
- 3. szakterület nem használja az IJR-t, érdemi-gyakorlati tapasztalatuk nincs. Egyebekben jelezték, hogy az IJR kapcsán törvényességi aggályok merültek fel iratkezelési szempontból, és ez ügyben a Közlönykiadó várhatóan meg fogja keresni a Belügyminisztériumot.
- 4. szakterület esetében gyakran előfordult, hogy az előterjesztéseket a vezető összefoglalótól a határozati javaslatig megfelelően töltötte fel a szakterület, a normaszövegeket viszont csak mechanikusan illesztették be az IJR szövegszerkesztő felületére a megfelelő jogi dokumentum kiválasztását követően (egyszerűen bemásolták a korábban használt Microsoft Word dokumentumból), így az IJR által jelzett kodifikációs hibajelzések miatt törölni kellett, majd újból felépíteni.
- 5. szakterület tapasztalata, hogy az előterjesztések többségét soron kívül kell előkészíteni és sok esetben – az előírt ügymenettől eltérően – egyből Közigazgatási Államtitkári Értekezletre vagy Kabinetülésre benyújtani, így olyankor nincs idő egy teljesen új rendszer használatára. Továbbá a rendkívül nagy számú és terjedelmű, gyakran (akár koncepcionálisan is) változó tartalmú tervezetek (telefonon, e-mailen kapott azonnali módosítási utasítások, esti, éjszakai és hétvégi munkavégzés stb.)

[450] Megjegyzés tőlem: az egyes, megkérdezett szakterületeket nem nevesítem, mert az, hogy ki melyik szakterületen dolgozik az IJR használata szempontjából irreleváns, az nem befolyásolja az IJR használatát vagy használatának mellőzését.

szakpolitikailag és kodifikációs szempontból egyszerűen nem teszik lehetővé az IJR használatát.

A megkérdezettek az eddigi tapasztalatok szerint összességében úgy vélik, hogy az IJR jól használható egy előterjesztés elkészítéséhez, mert jól strukturált, és a sémák könnyen feltölthetőek, egy egyszerűbb, pár pontos Korm.határozat jogi dokumentumként könnyen létrehozható. Ugyan abban az IJR kicsit nehézkes, hogy ami a Microsoft Word-ben egy dokumentum, az IJR-ben 5-6 alkotóelemből (vezetői összefoglaló, hatásvizsgálati lap, jogi dokumentum, részletes előterjesztés, esetleges további mellékletek) épül össze.

Egy-egy komplexebb, egyszerre több normaszöveget is módosító előterjesztés esetében azonban már az IJR hátrányai is megmutatkoznak. Például nem ad megoldást arra a gyakran előforduló helyzetre, amikor több elemből álló normaszöveget tartalmazó komplexebb előterjesztésen párhuzamosan többen dolgozzanak. Ilyen esetben a részmunkák egybedolgozása az IJR-ben egyelőre megoldhatatlannak tűnik, vagy ha mégis van rá lehetőség, az a Microsoft Word „CTRL C + CTRL V”-megoldásánál lényegesen körülményesebb.

Ugyanakkor tapasztalataik szerint az IJR igazi hiányosságai az előterjesztés véleményezése során jelentkeznek. Nagyon hiányzik a Microsoft Word-nek megfelelő korrektúra funkció, ami egy előterjesztés többkörös véleményezése, a szövegszerű javítások és átjavítások utánkövethetősége során elengedhetetlen. Az IJR ugyanis nem mutatja a felülírt szöveget, és a felülírt szöveg újabb felülírása során a korábbi szövegváltozatok már teljesen áttekinthetetlenek. A kodifikációért felelős szakterületek napi munkája során, ahol folyamatosan igen nagy számú előterjesztéssel dolgoznak, és azokat minden módosítást követően kodifikációs jogi szempontból véleményeznek, ellenőriznek, legtöbbször jogi ügyintézői, majd jogi vezetői szinten is javítanak, ezért a változások utánkövethetősége alapvető igény.

Az IJR használata tehát az előterjesztések, és azok részeként a jogi dokumentumok előkészítése során valóban segítséget nyújt, azonban a későbbi fázisban, a szöveg további változatainak kialakítása során a jelenlegi felhasználási keretrendszerben az IJR-nek a Microsoft Word már bevált megoldásaihoz képest tapasztalt hátrányai lerontják az előnyöket.

III.3.3. Összegzés

A napjainkra jellemző informatikai, internet alapú rendszerek villámgyors térhódítása utolérte a jogalkotást is. Véleményem szerint a 2017-ben bevezetett ParLex is egy nagyon jó fejlesztés, kezdeményezés volt, annak több előnyét is nevesítettem a fentiekben, viszont sajnos a rendszer kötöttségei miatt bizonyos esetekben megnehezítette a felhasználók napi munkáját. Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetésével, és a hozzá kapcsolódó alrendszerek (többek között a ParLex alrendszerrel is) viszont ismét egy új fejezet nyílik meg az E-jogalkotásban, amelyben a korábbi évek alatt tapasztalt hibákat – a felhasználók reménye szerint is – javítják, ezáltal lehetővé válik a rendszer problémamentes, hatékony használata. Az Integrált Jogalkotási Rendszer keretében olyan fejlesztések valósulhatnak meg, amelyek célja az úgynevezett belső (közigazgatáson belüli, hivatalok / állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása, egyszerűsítése, valamint a hibák csökkentése, ezáltal a jogalkotás minőségének javulása. Álláspontom szerint, ha a kodifikátorok bevonásával, a ParLex korábbi hibáinak, rendszer kötöttségeinek kiküszöbölésével indul majd el az IJR, az a törvényalkotás hatékonyságára tekintettel pozitív változásokat fog magával hozni.

III.4. A bizottsági rendszer változásai

III.4.1. A bizottsági rendszer történeti előzményei

A hatékony, eredményes parlamenti munka legfontosabb része az Országgyűlés döntéseinek megfelelő előkészítése, melyben mindig is kulcsszerepet kapott a bizottsági rendszer. „A modern parlamentarizmus kialakulásában, az Országgyűlés korszerűsödésében, működésének szakszerűbbé és hatékonyabbá válásában – a hatáskör és az összetétel legdöntőbb meghatározói mellett – nem kis szerepet játszott az archaikus rendi diéta munkarendjének átalakulása.”[451] A bizottsági rendszer kialakításának igényét már a 17. században megfigyelhetjük, a döntések bizottsági előkészítése nem volt szokatlan jelenség. „A bizottságok segítették a bonyolultabb problémákban egyre nehezedő döntéshozatalt.”[452] Jellemző, hogy „a sérelemügyi vagy a törvényszövegező kompilációs bizottságok mindig felálltak. De a bizottságok mindvégig a plénum szoros kontrollja alatt maradtak, előterjesztésük a két tábla alapos vitájának, módosításainak s alkujának lett a tárgya.”[453] „A

[451] Dobszay (2014) 199. o.
[452] Szijártó (2005) 86. o.
[453] Szijártó (2005) 92.o.

sérelem-összeállító bizottság reggel tartotta üléseit, általában héttől tízig, majd ennek végeztével, azaz a szokottnál később megkezdődtek a plenáris ülések (…) ez ekkor egészen új idő- és munkabeosztás volt, amelyet azután később sok esetben követtek."[454] A diéta bizottságainak egyik legfontosabb feladata azonban a törvénycikkek előkészítése volt. Az 1637-es házszabályban a következő eljárást javasolták a törvénycikkek véglegesítésére: „válasszon a diéta a szövegezésre bizottságot: tagjai lehetnének a személynök, a királyi tábla ülnökei és 24 választott alsótáblai tag, köztük négy mágnás és két főpap. Előterjesztésüket le kellene diktálni, meg kellene tárgyalni, de véglegesíteni csak két nappal később, egy megismételt vita után lehetne."[455]

A bizottsági rendszerek szélesebb körű kiteljesedését már az 1839-1843-as viták és felvetések mutatják. Az ekkori diéta működése során Szemere Bertalan már az alábbi megállapítást tette: „nehogy az indítványok tömkelegében ússzunk, küldöttséget kér kineveztetni, melyhez minden követ benyújtsa megyéje indítványait. Így elkerülhetnénk azt, hogy a kevésbé fontos indítvány a fontosabbat kizárná, 2-szor nem vesztenénk az egymás elleni küzdésben annyi időt." Ekkor jelentek meg, majd sorra alakultak a törvény-előkészítő szakterületi testületek is, melyek különböző szakterületekre (például katonai élelmezés, büntetőjog, pesti országház építése) hoztak létre. Majd megjelent feladatkör szerint egy másik típus, az úgynevezett ellenőrző, vizsgálóbizottság is. „1843-44-ben tehát már széleskörű és differenciált bizottsági tevékenység jeleit tapasztalhatjuk. Tűnhet ez akár az adott ciklus adott feladatai szerint ad hoc jellegűnek, de az 1843-1844-es diéta új jelensége, hogy egyes bizottmányok az országgyűlés során végig tevékenykedve sokban emlékeztetnek a modern bizottsági rendszerre."[456]

Hamar felismerték azt is, hogy a túl nagyszámú bizottság az erők szétforgácsolódásának veszélyével járna, ezért bizonyos, hasonló feladatokat, ügyköröket összevontak, a szakterületeket elválasztották egymástól, és az egy szakkérdésbe tartozó ügyeket egy bizottságnak adták ki.

„A XX. század parlamenti jogának egyik kulcskérdése a szakbizottsági rendszer kialakulása volt. A házszabály kezdetben, a XIX. században osztályrendszert alakított ki, ahová a

[454] Szijártó (2005) 91.o.
[455] Szijártó (2005) 94. o.
[456] Dobszay (2014) 203. o.

képviselők sorshúzás útján kerültek. Ekkoriban a tematikus bizottságok köré rendeződés még fel sem merült."[457]

Az 1875-ben elfogadott házszabály már rendelkezett az állandó bizottságokról, melyek száma tizennégy volt. „Az 1928-as házszabály az állandó bizottságok között megkülönböztetett és egyben nevesített tizenegy – elsősorban a törvényalkotáshoz kapcsolódó – kötelezően létrehozandó szakbizottságot, valamint további hat – például mentelmi ügyekkel, számvizsgálattal, könyvtári és múzeumi ügyekkel foglalkozó – bizottságot."[458] Ekkor került sor először a bizottsági tárgyalásra vonatkozó eljárási szabályok megalkotására is, melyen az 1939-es házszabály változtatott: az általános vitát a plenáris ülés elé utalta, a részletes vita pedig a bizottságokban zajlott.

1944-ben az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjai sorából megválasztotta a 22 tagú, majd 36-ra növelt politikai Bizottságot. Az új nemzetgyűlés első ülésén (1945. november 29-én) érvényes házszabály nélkül öt bizottságot állított fel, s egy házszabály-előkészítő bizottságot is küldtek. 1946. január 25-i ülésén hozott határozatával fogadta el a nemzetgyűlés a háború utáni első házszabályt.[459]

Az 1949. évi Alkotmány 17. § (1) bekezdése így rendelkezett: „Az Országgyűlés a szükséghez képest bármely kérdés megvizsgálására tagjaiból bizottságot küldhet ki. (2) A hatóságok, hivatalok és intézmények, valamint az állam minden polgára köteles az országgyűlési bizottság által kívánt adatokat rendelkezésre bocsátani, illetőleg a bizottság előtt vallomást tenni." Ebben az időszakban 19 állandó bizottság volt. Minden bizottsági tag besorolást kapott az állandó bizottságok valamelyikébe.

Az 1950 májusában 28 szakaszból álló ügyrendet hoztak létre. A bizottságok feladata, hogy „az országgyűlés tárgyalási anyagának megfelelő feldolgozásával [...] az országgyűlés tanácskozásainak eredményességét"[460] mozdítsák elő.

Az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat a bizottságok működésének célját elsősorban az országgyűlés munkája folyamatossága, hatékonysága megteremtésében jelölte meg. Az állandó bizottságok számát 11-re emelték fel: a jogi-, igazgatási és igazságügyi-, a külügyi-, a

[457] Orbán (2014) 71.o.
[458] Dukán-Vajda (2018) 138. o.
[459] Szentgáli-Tóth (2012) 7.o.
[460] Bihari (1983) 202. o.

honvédelmi-, a terv- és költségvetési-, a mezőgazdasági-, az ipari-, a kereskedelmi-, a kulturális-, a szociális és egészségügyi-, valamint a mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságokat hozták létre.[461]

Az 1972. évi alkotmánymódosítás után az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból és „bármely kérdés megvizsgálására" – ideiglenes – bizottságokat küldhet ki. A közlekedési bizottság, az építési, az ifjúsági és sport, valamint a településfejlesztési és környezetvédelmi bizottságok beiktatásával tizenkettőre emelkedett a bizottságok száma: 1972-től bármely más bizottság is véleményt mondhatott, önálló törvényjavaslatok benyújtására is megnyílik a lehetőségük.[462]

„Az 1986-os ügyrendmódosítás 25 főre emeli a bizottságok felső határát. Az 1989-es rendszerváltás előtti házszabály változtatás a parlament alkotmányos szerepének erősítését, a döntéshozatali mechanizmus demokratikusabbá tételét szolgálták. Többek között az általános plenáris vita idején benyújtott módosító indítványok esetében kötelezővé tette a bizottsági véleményezést, valamint kötelezővé teszi a jogi bizottság számára, hogy az illetékes bizottság(ok) mellett véleményezze az összes törvényjavaslatot."[463]

„A belső parlamenti jogot, a házszabályokat a korábbi parlament alkotta meg 1989-ben. A ciklus alatt ügyrendmódosításokkal és házszabály-értelmezésekkel folyamatos volt a karbantartás, ám a koncepcionális új Házszabály (feltehetően a kétharmadossága miatt) nem született meg."[464] A parlamentben jelentkező mindennapi konfliktusokat ügyrendi és az alkotmányügyi bizottság elvi állásfoglalásaival, házszabály-értelmezésekkel próbálták meg kezelni, ezáltal a parlamenti jog élő joggá vált. „A magyar Házszabály joggal kritizálható egyensúlytalanságai miatt. Az ügyrend nem védi megfelelően a tanácskozási érdekeket, a munka hatékonyságát, túlzottan szólásszabadság-párti, nem obstrukcióellenes."[465] A Házszabály további nagy hiányossága volt még a fegyelmi jog és a képviselői összeférhetetlenség szabályozásának hiánya. A parlamenti jog ebben az időszakban széles, erős ellenőrzési pozíciót biztosított a bizottságoknak. „E pozíció már-már a hatalommegosztás elvébe ütközik, a bizottságok ugyanis saját kezdeményezésükre mindazokkal a kérdésekkel foglalkozhatnak, amelyeket az állami és a társadalmi élet adott területén legfontosabbnak

[461] Horváth (2004) 192-195.o.
[462] Pesti (2002a) 243.o.
[463] Szentgáli-Tóth (2012) 8.o.
[464] Kukorelli-Smuk (2010) 14.o.
[465] Kukorelli-Suk (2010) 14.o.

tartanak."[466] A bizottságok ellenőrzési funkciója ebben a ciklusban a törvényalkotás mellett kizárólag a kötelező feladatokra (beszámolók, interpellációk) korlátozódott. A vizsgálóbizottságokkal történő ellenőrzés nem jellemzője ennek a ciklusnak. A vizsgálóbizottságok létrejötte, összetétele, eljárási rendje nem került szabályozásra. „Ez adhat választ arra, hogy az Országgyűlés a csaknem háromtucatnyi, általában ellenzéki kezdeményezés ellenére mindössze egy vizsgálóbizottságok küldött ki."[467] A ciklus második felében a jogalkotói hatalom egy részét a bizottságokra ruházták, mellyel a törvényhozás elmozdult a hatékonyabb modell felé.

Áttekintve az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozatot (a továbbiakban: 8/1989. OGY határozat) - 1990. május 1. napjáig hatályos időállapotban – láthatjuk, hogy taxatív felsorolásban konkrétan (tulajdonnevekkel) tartalmazza az állandó bizottságokat. Ebben az időállapotban 17 állandó bizottságot nevesített. A bizottsági tagok számának minimumát 11 főben határozta meg.[468]Az első szabadon választott parlament működésének megkezdésének 1990. május 2-ai időpontjára a 8/1989. OGY határozat már nem nevesítette az állandó bizottságokat, a bizottságok tagjainak minimumát pedig a korábbi 11 fő helyett 15 főben határozta meg.[469] Figyelemre méltó vitaparlament-baráti megoldás volt olvasható a 20. § (5) bekezdésben, amely szerint az állandó bizottságok joga és kötelessége működési körükben a törvénytervezetek és javaslatok tárgyalásának előkészítése, valamint az Országgyűlés és az Országgyűlés elnöke által eléjük terjesztett tárgyalása. A bizottságok ebben az időben tehát még nem vettek részt az indítványok szűrésében – így a napirend meghatározásában –, az egyéni képviselői indítványok a plénum elé kerültek.

A rendszerváltást követően az 1994-es házszabály is nevesítette az állandó bizottságokat, akik az általános vita előkészítésén kívül, a képviselői módosító javaslatokat is megtárgyalták. Ezt követően ciklusról ciklusra nőtt a bizottságok száma, majd a 2006-ban megalakult parlament a bizottságok számának csökkentéséről döntött (korábbi huszonöt helyett tizennyolcra csökkentette az állandó bizottságok számát).

[466] Kukorelli-Smuk (2010) 21.o.
[467] Kukorelli-Smuk (2010) 21.o.
[468] az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat 21.§ (2) bekezdés
[469] Megállapította: 31/1990. (III. 25.) OGY határozat 15. §. Hatályos: 1990. V. 2-től

Nagy változást hozott a bizottsági rendszerben a HHSz. valamint az Ogytv. Az Ogytv. szabályainak megfelelően létrejött a korábban már tárgyalt TAB, valamint a nemzetiségeket képviselő bizottság. A tizennégy állandó bizottság mellett, speciális feladat és hatáskörrel rendelkezik ez a két új bizottság, kötelező őket létrehozni, azonban nem sorolhatók az állandó bizottságok közé. A HHSz. a tárgyalási rendet is átalakította, mely szerint újra a plenáris ülésen zajlik az általános vita, a bizottságok pedig lefolytatják a részletes vitát.

III.4.2. A bizottsági rendszerek funkciói

Szente Zoltán szerint a bizottságok öt funkcióját szokás megkülönböztetni: törvényhozási, vizsgálati, pénzügyi, eljárási és végrehajtást felügyelő. A bizottságok egyik legfőbb feladata, hogy segítsék a törvényalkotás bonyolult folyamatát. „Másik jellegzetes parlamenti funkció, a végrehajtó hatalom, vagyis a kormányzás és a közigazgatás ellenőrzése."[470] Az eljárási típusú bizottságok főként a T. Ház szervezeti működésével, az országgyűlési képviselők jogállásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik (például: összeférhetetlenségi, mentelmi bizottság).

„A bizottságok legfőbb feladata, hogy a ház plénumát olyan helyzetbe hozzák, hogy az megalapozottan tudjon dönteni az eléje kerülő törvényjavaslatokról. Ezért azt vizsgálják, hogy az adott javaslattal célzott törvényre szükség van-e, s az indítvány megfelelően szabályozza-e a tárgyát. Ez utóbbi érdekében a bizottság „kezeli" a törvényjavaslatot, módosító javaslatotokat fűzhet hozzá, végül állást foglal a ház számára, hogy támogatja-e a javaslatot vagy sem."[471]

„A parlamenti konzultációs mechanizmusok jelentősége a bizottsági működés során figyelhető meg. A bizottsági üléseken részint formálisan is sor kerülhet parlamenten kívüli szervezetek véleményének becsatornázására, valamint olyan mélységű szakpolitikai összefüggések feltárására, amelyekre a plénum, mint munkaterep nem alkalmas. Részint pedig leginkább itt kerülhet sor kodifikációs és jogalkalmazási kérdések felvetésére és megoldására."[472]

[470] Szente (2010) 128. o.
[471] Szente (2010) 130. o.
[472] Orbán (2014) 64-65. o.

III.4.3. A bizottságok típusai

A jelenleg hatályos szabályok szerint megkülönböztetünk állandó bizottságokat, eseti bizottságokat, vizsgálóbizottságokat, valamint a korábban már említett két új, speciális feladat és hatáskörrel rendelkező bizottságot: a nemzetiségeket képviselő bizottságot és a törvényalkotási bizottságot.[473]

A vizsgálóbizottság intézménye a rendszerváltást követően került nevesítésre a házszabályban, mely 1994-ig az ideiglenes bizottságok mellett működött, majd az 1994. évi házszabály a vizsgálóbizottságokat az ideiglenes bizottság egyik típusaként definiálta. „A vizsgálóbizottság felállítása a parlamenti információszerzés egyik leghatékonyabb, mélységi ellenőrzést lehetővé tevő módja, parlament egyik legerősebb ellenőrzési joga, ezáltal a törvényhozás autonómiájának egyik fontos megnyilatkozása. A vizsgálóbizottsági eljárás ugyanis a parlamenti ellenőrzés olyan eszköze, amely a parlament számára, egy politikai jellegű eljárás formájában, a kormánytól és az igazságszolgáltatástól független vizsgálatot tesz lehetővé.”[474]

Ekkor kerültek először szabályozásra az eseti bizottságok is, melyeket az ideiglenes másik típusaként nevesítettek a házszabályban. A 2012-ben elfogadott Ogytv. változtatott ezen a felosztáson, és jelenleg törvényi szinten rendezi mind a vizsgálóbizottságokat, mind az eseti bizottságokat.

A vizsgálóbizottságok azonban Magyarországon nem töltik be a funkciójukat, szerepük a gyakorlatban nem volt jelentős, 1990 és 2010 között több mint száz ügyben kezdeményezték az Országgyűlésben vizsgálóbizottság létrehozását, de összesen csak 25 alakult meg, amelyek több mint fele jelentéstétel nélkül fejezte be munkáját, a bizottsági jelentések közül pedig csak hatot fogadott el a parlament. Vizsgálóbizottságok megalakítására a 2014-es ciklustól kezdve nem került sor azok teljesen eltűntek a magyar parlamenti jog rendszeréből. A vizsgálóbizottság nem kapcsolódik a törvényhozó funkcióhoz ezért disszertációm további részében nem foglalkozom velük.

[473] Ogytv. 14. §
[474] Szabó (2011) 26. o.

III.4.3.1. Az állandó bizottságok

A modern parlamenti demokráciákban az állandó bizottságok felállítása elengedhetetlen. Szente Zoltán szerint az állandó bizottságok két alapvető modell szerint épülnek fel. Megkülönbözteti a kisparlamenti rendszert és a paritásos elv alapján működő állandó bizottságot. A kisparlamenti rendszer értelmezhető egyrészt az arányosság (a parlament politikai összetételének leképeződése) elve alapján, valamint specializáció elve szerint is, vagyis, hogy a bizottságok tagjai a szakmai kvalitásuk, hozzáértésük alapján nyerik el megbízatásukat. A paritásos elv alapján működő bizottság a kormánytöbbség és az ellenzék egyenlő bizottsági reprezentációját jelenti.[475]

Az Országgyűlés alakuló ülésén kialakításra kerül a bizottsági rendszer, meghatározásra kerül a létrehozandó bizottságok száma, azok elnevezése, továbbá meghatározzák az egyes bizottságok létszámát. Az Ogytv. kimondja, hogy az állandó bizottságok feladatköre a kormányzati feladatokhoz igazodik[476], amely alapján megkülönböztethetünk törvényalkotással kapcsolatos feladatokat, személyi döntések előkészítését, valamint ellenőrzési feladatokat. Az Ogytv. továbbá meghatározza, hogy mely bizottságokat kötelező létrehozni: Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot.[477]

Az Országgyűlés szervezetalakítási szabadsága alapján állandó bizottságot egyébként bármikor létrehozhat, átalakíthat és megszüntethet.[478]

Az Ogytv. 15. § (1) bekezdése meghatározza az állandó bizottság fogalmát, mely szerint „Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.” Az Ogytv. hatályba lépésével a jogalkotói cél az volt, hogy nagyobb szerep jusson a bizottságoknak azáltal, hogy az állandó bizottságok folytatják le a T. Háznak benyújtott törvényjavaslatok részletes vitáját, amely az

[475] Szente (2010) 131. o.
[476] Ogytv. 16. § (1) bekezdés
[477] Ogytv. 16. § (2) bekezdés
[478] Ogytv. 16. § (3) bekezdés

indítvány részletes megtárgyalásán túl magában foglalja a képviselői módosító javaslatok megvitatását, illetve a bizottság saját módosítási szándékának kialakítását is.[479] Továbbá az állandó bizottság dönthet úgy, (illetve nemzetiségi napirendi pont esetén a nemzetiségi bizottság) hogy a feladatkörébe tartozó kérdésben lefolytatja a törvényjavaslat részletes vitáját annak általa megjelölt részeire.

Az Ogytv. előírja, hogy az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak megfelel,[480] továbbá a kormány tagja és az államtitkár kivételével minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy bizottság munkájában részt vegyen.[481] Ezek a rendelkezések a T. Ház munkaparlement jellegét tükröző tényezőket erősíti. A HSz. garanciális szabályként előírta, hogy az állandó bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.[482] A HHSz.-be ez a rendelkezés már nem került átültetésre, de továbbra is biztosítja a frakciók részvételi jogát. A bizottságban tagsággal nem rendelkező frakció vezetője, vagy az általa megbízott személy tanácskozási joggal részt vehet a bizottság ülésén.[483]

Az állandó bizottságok egyes feladataik hatékonyabb elvégzése céljából albizottságokat hozhatnak létre. Továbbá minden állandó bizottságnak kötelező létrehoznia egy olyan albizottságot, amely a bizottság feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat kíséri figyelemmel.[484] Két vagy több állandó bizottság közösen is létrehozhat albizottságot.

„A HHSz. alapján az állandó bizottságoknak a benyújtott módosító javaslatok házszabályszerűségét is vizsgálniuk kell. (…) Ebből a szempontból az előzetes szakmai értékelést már az Országgyűlés Hivatalának apparátusa elvégzi, és a háttéranyagban jelzi, ha a módosító javaslat házszabályszerűsége tekintetében aggály merült fel. A bizottság a jelzés alapján dönt a házszabályszerűség kérdésében.”[485]

[479] HSz. 44. § (3) bekezdés
[480] Ogytv. 17. § (1) bekezdés
[481] Ogytv. 17. § (2) bekezdés
[482] HHSz. 33. § (2) bekezdés
[483] Ogytv. 40. § (2) – (3) bekezdés
[484] Ogytv. 21. § (2) bekezdés
[485] Enyedi (2019) 40.o.

A bizottságok működési rendjüket – a házszabályi rendelkezéseket figyelembe véve – maguk határozzák meg,[486] valamint megalakulásukat követően maguk alakítják ki az ülésezés rendjét is.[487]

III.4.3.2. Az eseti bizottságok

Már a HSz. is rendelkezett arról, hogy az eseti bizottság tagjainak legfeljebb fele nem képviselő is lehet[488] Ezt a sajátosságot az Ogytv. is megtartotta, „ugyanakkor a bizottság szakértő tagjai csak tanácskozási joggal vesznek részt az üléseken, és a határozatképesség szempontjából sem vehető figyelembe a jelenlétük. Az eseti bizottságok legfontosabb funkciója az ellenőrzés, melyet úgy valósítanak meg, hogy az ügy, melyre a T. Ház az eseti bizottságot létrehozza, több állandó bizottság feladat és hatáskörét is érinti, ezáltal biztosítható az ellenőrzés hatékonysága. „A szabályozás lehetővé teszi, mégis kivételesnek tekinthető, ha az Országgyűlés egyes jogalkotási feladatainak – az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat vagy politikai nyilatkozatra irányuló javaslat – előkészítésével bíz meg eseti bizottságot.”[489]

III.4.3.3. A nemzetiségeket képviselő bizottság

Az Ogytv. hatályba lépése előtt nem létezett a nemzetiségeket képviselő bizottság. Az Alaptörvény 2. cikkében foglalt felhatalmazás alapján megalkotott új szabályok tették lehetővé, hogy a nemzetiségeket képviselő bizottságot testületi formaként intézményesítsék, továbbá, hogy a nemzetiségek közvetlen parlamenti képviseletének kereteit létrehozzák.

Az Ogytv. alapján kötelezően létrehozandó bizottság, de mégsem tartozik az állandó bizottságok közé, „a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.”[490]

A nemzetiségeket képviselő bizottság tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló.

---

[486] Ogytv. 107. § (1) bekezdés
[487] Ogytv. 108. § (1) bekezdés
[488] HSz. 35. § (2) bekezdés
[489] Dukán-Vajda (2018) 143. o.
[490] Ogytv. 22. § (2) bekezdés

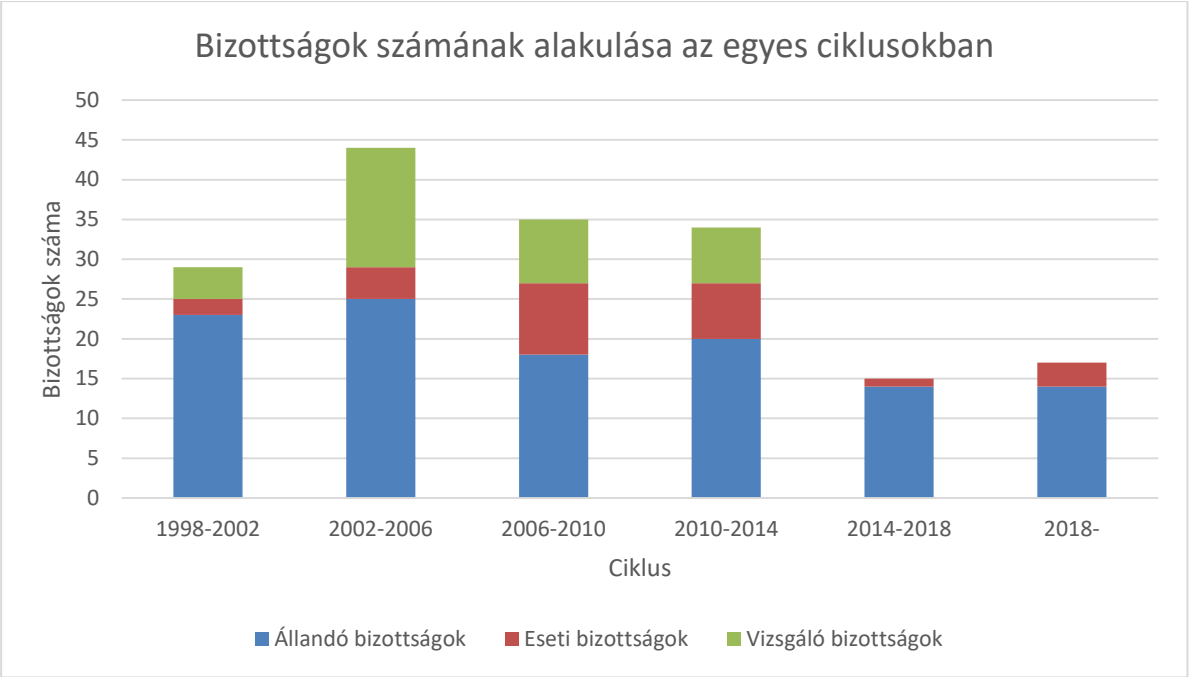
„A bizottság esetében fontos hangsúlyozni, hogy az állandó bizottságoktól eltérően ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezik. Bár a kijelölt bizottságként nem járhat el (és így nem dönthet képviselői önálló indítványok tárgysorozatba vételéről, vagy beszámolók elfogadásáról), azonban a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontként meghatározott indítványok esetében – vitához kapcsolódó bizottságként – részletes vitát folytathat le, amelynek során saját módosító szándékot is megfogalmazhat."[491]

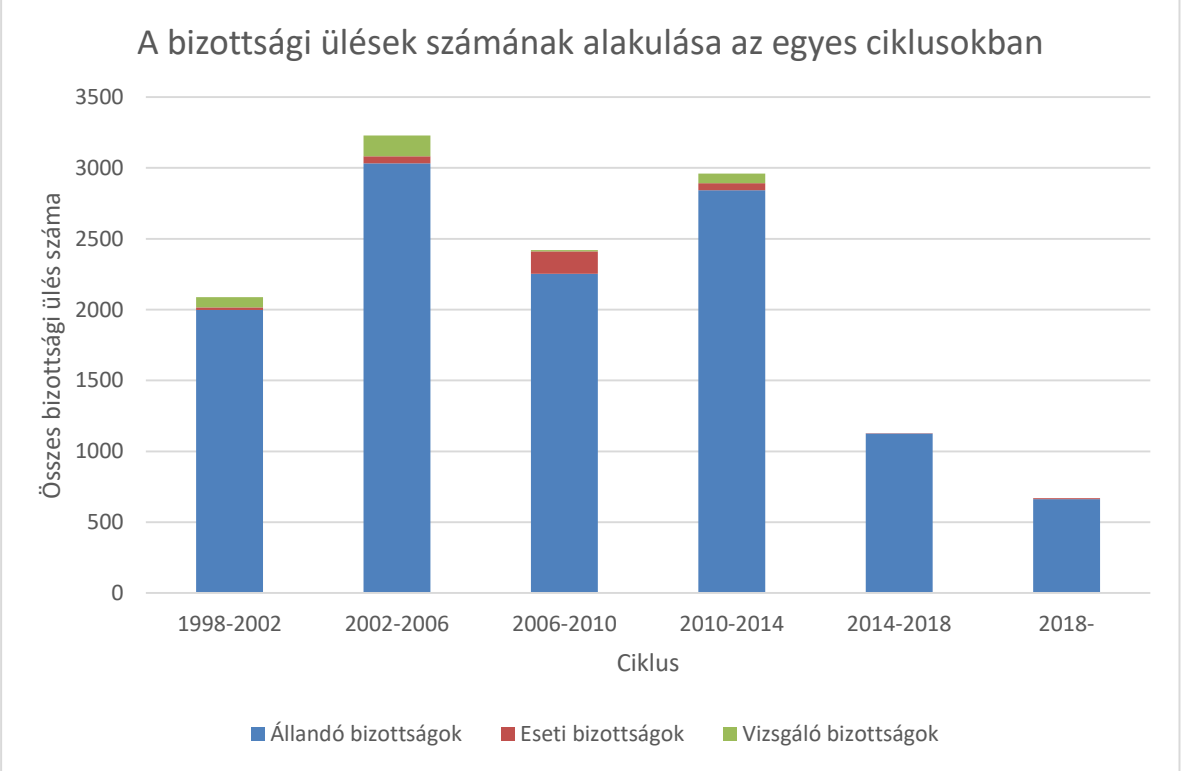
A nemzetiségeket képviselő bizottság helyzete az állandó bizottságokhoz képest annyiban is speciális, hogy már az általános vitát megelőzően is megtárgyalja a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánított indítványokat a célból, hogy a bizottság által felkért nemzetiségi szószóló a bizottság álláspontját már a plenáris ülésen az általános vitában megismerhesse. Ezzel szemben az állandó bizottságok az egyes előterjesztésekkel csak a részletes vita során foglalkoznak.[492] Az Ogytv. 22. § (5) bekezdése alapján a bizottságot az állandó bizottságokhoz hasonlóan törvénykezdeményezési jog illeti meg, továbbá egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.

III.4.3.4.A bizottságok létszámának és üléseik számának változása 1990-től ciklusonként[493]

Ciklus		Állandó bizottságok	Eseti bizottságok	Vizsgáló bizottságok
1990-1994		19	3	1
1994-1998		19	2	6
1998-2002		23	2	4
2002-2006		25	4	13
2006-2010		18	8	1
2010-2014		20	7	7
2014-2018		14	1	0
2018-		14	3	0

[491] Dukán-Vajda (2018) 146. o.
[492] HHSz. 36. §
[493] Megjegyzés tőlem: A táblázatokat a parlament honlapján elérhető szűrőkkel, az ott közzétett adatok alapján készítettem el. Az 1998-as ciklustól kezdődően a parlamenti honlapra sokkal több adat és információ került fel, ezt az Országgyűlés Hivatala Tájékoztatási és Módszertani Osztálya is megerősítette, így bizonyos adatok nem elérhetőek az 1998 előtti ciklusokról.


Bizottságok számának alakulása az egyes ciklusokban
Bizottságok száma
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
1998-2002
2002-2006
2006-2010
2010-2014
2014-2018
2018-
Ciklus
Állandó bizottságok
Eseti bizottságok
Vizsgáló bizottságok


A bizottsági ülések számának alakulása az egyes ciklusokban
Összes bizottsági ülés száma
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
1998-2002
2002-2006
2006-2010
2010-2014
2014-2018
2018-
Ciklus
Állandó bizottságok
Eseti bizottságok
Vizsgáló bizottságok

III.4.3.5.A bizottságok ülésezése (óra: perc)[494]

	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Ülésidő bizottságonként	197:04	167:07	116:36
Bizottsági ülésidő megtárgyalt javaslatonként	2:55	1:44	1:03

Az összefoglaló táblázat és a diagram alapján megállapítható, hogy az állandó bizottságok száma a ciklusok előrehaladtával fokozatosan csökkent. A bizottságok száma a 2002-2006 és a 2006-2010-es időszakban volt a legtöbb, ebben az időszakban kiemelkedően magas volt, az eseti és a vizsgálóbizottságok száma is. Azt is láthatjuk, hogy nemcsak a bizottságok száma, hanem a bizottsági ülések száma is drasztikusan csökkent. Az ülések számának tekintetében is kiemelkedő a 2002-2006-ig tartó ciklus, ahol mindhárom bizottság típus nagy számban ülésezett. 2014. évtől kezdve azonban erős visszaesés látható, lévén a vizsgálóbizottságok megszűntek, az eseti bizottságok üléseinek száma pedig minimális. A részletes vita szakasz bizottságokhoz kerülése sem növelte a bizottságok ülésezési idejét, sőt a korábbi csökkenő tendencia a változások ellenére is folytatódott.

Annak ellenére, hogy 2014. évtől bekövetkezett változások egyik kulcskérdése a bizottságok megerősítése, a bizottságok szerepének a növelése volt, azt láthatjuk, hogy a HHSz-ben kialakított bizottságközpontú részletes vita egyáltalán nem hozta meg a várt eredményeket, a bizottsági munka nem lett „mélyebb”, sőt a számok alapján láthatjuk, hogy mind az ülések száma, mind az ülésezések ideje fokozatosan csökkent a ciklusok előrehaladtával.

Az állandó és az eseti bizottságokat és azok üléseinek számát az alábbi két táblázatban foglaltam össze.

A táblázat jól szemléltetik, hogy a legerősebb állandó bizottságok (például Alkotmány- és igazságügyi bizottság, Egészségügyi és szociális bizottság, Európai integrációs ügyek bizottsága) több cikluson keresztül nagy számban, mintegy száz-kétszázszor ülésezett, mára pedig teljesen megszűntek vagy az ülések száma a korábbi száz-százötvenről mintegy felére csökkent.

[494] Forrás: Sebők-Gajduschek-Molnár (2020) 191. o.

Állandó bizottság	Ciklus					
	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2021.02.01.
	Ülések száma					
Alkotmány- és igazságügyi bizottság	135	182	168	237	-	-
Egészségügyi és szociális bizottság	131	133	129	101	-	-
Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság	98	190	170	159	-	-
Európai integrációs ügyek bizottsága	80	143	146	131	112	58
Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	91	128	125	133	-	-
Gazdasági bizottság	145	193	186	197	113	69
Honvédelmi bizottság	83	110	121	146	81	49
Idegenforgalmi bizottság	58	91	-	-	-	-
Ifjúsági és sport bizottság	88	103	101	123	-	-
Informatikai és távközlési bizottság	13	95	-	-	-	-
Költségvetési és pénzügyi bizottság	140	183	172	-	85	61
Környezetvédelmi bizottság	135	150	126	-	-	-
Kulturális és sajtó bizottság	68	125	89	119	85	39
Külügyi bizottság	104	138	121	156	81	52
Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	56	68	65	69	28	24
Mezőgazdasági bizottság	82	126	129	126	68	33
Nemzetbiztonsági bizottság	69	79	75	116	97	47
Oktatási és tudományos bizottság	73	107	101	124	-	-
Önkormányzati és rendészeti bizottság	89	145	128	153	-	-
Számvevőszéki bizottság	44	80	-	230	-	-
Társadalmi szervezetek bizottsága	71	80	-	-	-	-
Területfejlesztési bizottság	82	95	-	-	-	-
Ügyrendi bizottság	63	-	-	-	-	-
Szociális és családügyi bizottság	-	107	-	-	-	-
Rendészeti bizottság	-	102	-	-	-	-
Sport- és turisztikai bizottság	-	-	102	119	-	-
Ügyrendi bizottság	-	79	-	-	-	-
Fenntartható fejlődés bizottsága	-	-	-	155	77	41
Fogyasztóvédelmi bizottság	-	-	-	144	-	-
Nemzeti összetartozás bizottsága	-	-	-	105	-	-
Igazságügyi bizottság	-	-	-	-	106	69
Nemzeti összetartozás bizottsága	-	-	-	-	75	42
Népjóléti bizottság	-	-	-	-	53	44
Vállalkozásfejlesztési bizottság	-	-	-	-	64	35
Összesen	**1998**	**3032**	**2254**	**2843**	**1125**	**663**
Bizottságok száma összesen	**23**	**25**	**18**	**20**	**14**	**14**

Az eseti bizottságok üléseinek számában is jelentős hanyatlás figyelhető meg, melyet az alábbi táblázatban foglaltam össze. A tendenciák jobb azonosíthatósága érdekében a szintén eseti típusúnak minősülő jelölőbizottságokra vonatkozó statisztikát külön táblázatban közlöm.

Eseti bizottság	Ciklus					
	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2021.02.01.
	Ülések száma					
Választási rendszer reformját előkészítő eseti bizottság	14	-	-	-	-	-
A nemzeti lovas programot előkészítő eseti bizottság	-	15	-	-	-	-
A "Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására" című dokumentumban foglaltaknak az Európai Unió készülő Drogstratégiájával való összehangolását előkészítő eseti bizottság	-	13	-	-	-	-
"Parlagfűmentes Magyarországért" eseti bizottság	-	13	-	-	-	-
A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényben meghatározott pályázati eljárás országgyűlési ellenőrzését szolgáló eseti bizottság	-	-	18	2	-	-
A Nabucco földgázvezeték előkészítésének és megvalósításának folyamatát segítő eseti bizottság	-	-	11	-	-	-
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását felügyelő eseti bizottság	-	-	34	-	-	-
e-Befogadásügyi eseti bizottság	-	-	10	-	-	-
Fogyasztóvédelmi eseti bizottság	-	-	27	-	-	-
Kábítószerügyi eseti bizottság	-	-	28	-	-	-
Kutatási és innovációs eseti bizottság	-	-	18	-	-	-
Alkotmány-előkészítő eseti bizottság	-	-	-	13	-	-

Az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását elősegítő eseti bizottság	-	-	-	6	-	-
Innovációs és fejlesztési eseti bizottság	-	-	-	18	-	-

Jelölő bizottságok alakulását bemutató összegzés:

Eseti bizottság (Jelölő bizottságok)	**Ciklus**					
	1998-2002	**2002-2006**	**2006-2010**	**2010-2014**	**2014-2018**	**2018-2021.02.01.**
	Ülések száma					
Az Állami Számvevőszék alelnökeit jelölő ideiglenes (eseti) bizottság	3	10	-	-	-	-
Az Állami Számvevőszék alelnökeit jelölő bizottság	-	-	6	-	-	-
Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő eseti bizottság	-	-	5	2	-	-
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	3	-	-
Az Alkotmánybíróság elnökét és tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	6	-	-
Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	-	2	-
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	-	-	2
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	-	-	2
Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság	-	-	-	-	-	2

III.5. A hatékonyság mutatóra vonatkozó összegző megállapításaim

A hatékonyság mutatót a munkaparlament jelleggel azonosítottam disszertációm első fejezetében lefektetett alapvetésben. Ehhez kapcsolódóan megvizsgáltam a szervezeti változások közül a tisztségviselőket, a képviselőcsoportokat érintő változásokat, törvényjavaslatok tárgyalási idejére, valamint a bizottsági munka szabályait érintő változásokat, továbbá bemutattam a napjainkat meghatározó e-megoldásokat.

Az Országgyűlés szervezeti és működési rendjében bekövetkezett változásokat az alábbiak szerint értékelem a hatékonyság mutató tekintetében.

Ami az Országgyűlés tisztségviselőit illeti a házelnök feladat és hatásköreiben láthatunk markánsabb változást. A házelnök pozíciója a fegyelmi jog újraszabályozásával, valamint a rendészeti jog szigorodása miatt erősödött, valamint szervezetalakítási szabadsága is nőtt, mely annak köszönhető, hogy a HHSz. a hivatali szervezetről a korábbiakhoz képest szűkebben rendelkezik. A részletesebben kimunkált szabályok a fegyelmezettebb – ezáltal ideálisabb, hatékonyabb – parlamenti munka irányában hatnak. Az alelnökök feladat és hatáskörét illetően az Ogytv. az irányítási jogokat pontosabban, egzaktabban szabályozza, mely véleményem szerint előremutató. A jegyzők feladata és hatáskörében megjelenő új szabály, véleményem szerint a 2018. december 13-án, „Rabszolga-törvény” néven elhíresült botrányos ülés és szavazás miatt került az Ogytv-be. Az ellenzék akkor - többek között – sérelmezte, hogy egy jegyző sem látta el a jegyzői feladatokat, továbbá nem volt köztük ellenzéki, pedig lehetőleg annak kell lennie a házszabály szerint. Ezt elkerülve az új szabályozás biztosítja, hogy ha a jegyzők az Országgyűlés ülésén nem állnak kellő számban rendelkezésre, az ülést vezető elnök más országgyűlési képviselőt kérhet fel a jegyzői feladatok ellátására, így a jövőben a jegyző hiányára már nem lehet hivatkozni. A szabályozás azt is egyértelművé tette, hogy az Országgyűlés jegyzői segítik az ülést vezető elnököt a tárgyalási rend fenntartásában, továbbá a többi tisztségviselőnek, a háznagynak és az alelnököknek is őrködnie kell az Országgyűlés tekintélyének, valamint a házszabályi rendelkezéseknek a tiszteletben tartása felett.

A frakcióalakításra vonatkozó legfrissebb módosítás jelentősen korlátozza a parlamenti frakcióalakítás lehetőségeit, mivel az intézkedéssel megakadályozható az, hogy az ellenzéki képviselők függetlenként indulhassanak, majd utána – esetleg így mandátumot nyerve –

megalakíthassák a parlamenti frakciójukat. A kevesebb frakció a tárgyalási szabályokból kiindulva hatékonyságot növelő tényező, de a demokratikusságot egyértelműen csökkenti.

Áttekintve az Országgyűlés jogalkotási tevékenységét azt láthatjuk, hogy a 2010-es ciklustól kezdődően emelkedett az elfogadott törvények száma, különösen a módosító törvények száma magas. Ugyanakkor a törvények tárgyalására fordított idő, valamint az Országgyűlés ülésnapjainak száma az évek előrehaladtával folyamatosan csökkent.

Pozitív változásként értékelem, hogy a 2014. évben elfogadott szabályoknak köszönhetően a különleges eljárások közül a sürgős eljárásban tárgyalt törvények száma 2014. évtől minimalizálódott, ugyanakkor az általános törvényalkotási eljárás is kellően gyors, ezért a különös eljárásokra csak akkor lehet szükség, ha politikai okból szükséges a törvényjavaslattal kapcsolatos viták elkerülése.[495]

A munkaparlamentek egyik ismérve az alapos és részletes bizottsági munka, mely nem jellemzi a magyar parlamentet. A bizottságok ülésezési ideje a legszükségesebbre minimalizálódott, alig szánnak időt a törvényjavaslatokra, azok érdemi áttekintésével, vagy azok későbbi hatásaival alig foglalkoznak. „A bizottságok többnyire a sietős benyújtás okán a törvényjavaslatban maradt jogi-nyelvhelyességi hibák javítását végzik el. A plenáris viták sokszor formális volta miatt azonban a vitaparlament vonásai sem meghatározóak, a meggyőzés és az érvelés háttérbe szorulásával a kormánypártok inkább szavazeterejükre támaszkodnak.”[496]

A magyar parlamenti jogban bevezetett/tervezett elektronikus rendszereket a jövőre nézve pozitívan értékelem. Ugyan a jelenleg használt ParLex-ben még előfordulnak hibák, de ezen tapasztalatok levonását, a hibák kiküszöbölését követően jó esélyt látok arra, hogy az IJR valóban növelni fogja a törvényalkotás hatékonyságát, segíteni a kodifikátorok munkáját.

Véleményem szerint a magyar parlament, a kormány dominanciájának erősödésével párhuzamosan az egyre fokozódó munkaparlement jelleget viseli, a jelenleg hatályban lévő szabályok a „törvénygyár” jelleget erősítik, mely alapján a szabályozás gondolatának megszületésétől számítva akár néhány nap alatt – vagy akár egy nap alatt is – lehetőség van arra, hogy a törvényjavaslat eljusson a kihirdetésig. Különleges eljárásokra ritkában kerül sor,

[495] Sebők – Gajduschek - Molnár (2020) 183-188. o.
[496] Sebők – Gajduschek - Molnár (2020) 193. o.

mivel az általános eljárás is kellően gyors, a törvényjavaslatokra szánt tárgyalási idő ezzel párhuzamosan pedig fokozatosan csökken.

IV. A demokratikusság mutató részletes ismertetése

IV.1. Szervezeti változások a demokratikusság mutató függvényében

IV.1.1. A plenáris ülés

a) Nemzetközi kitekintés

A parlament méretével kapcsolatos viták a rendszerváltás óta a közügyek vissza-visszatérő „slágertémáját" képezték, amelyek középpontjában az az érv állt, hogy a 386 tagú törvényhozás túl nagy volt az ország területéhez és lakosságához. Ez az érvelés azt feltételezi, hogy van egy optimális méret egy parlament számára. Ennek megállapításához a képviselők és a népesség számának egymáshoz való viszonyát szükséges megvizsgálnunk.

	Magyar-ország (régi)	Magyar-ország (új)	Szlovákia	Cseh-ország	Lengyel-ország	Ausztria	Egyesült Királyság	Olasz-ország	Francia-ország	Luxemburg	Hollandia	Svéd-ország
Kamarák száma	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Képviselők száma	386	199	150	281	560	246	1862	915	898	81	225	349
Népesség szám (millió)	9.9	9.9	5.3	10.5	38	64.4	60.8	65.8	0.5	16.8	9.6	
Egy képviselőre jutó lakosság szám	25.647	49.748	35.367	67.857	34.553	34.586	66.448	73.374	6.173	74.667	27.507	

A fenti adatok[497] alapján láthatjuk, hogy Magyarországon jelenleg egy képviselő átlagosan 50 ezer magyar állampolgárt képvisel. Ezt összevetve más hasonló népeségszámmal rendelkező országokkal, azt mondhatjuk, hogy hazánk illeszkedik az Európai Uniós átlagba, továbbá a csökkentett parlamenti létszám ideálisabban is illeszkedik az ország lakosságának nagyságához. A korábbi rendszerben egy országgyűlési képviselő jóval kevesebb, mintegy 26 ezer állampolgárt reprezentált, ez az arány pedig jóval alatta maradt az EU tagállamok összességében mért számtani középnek.

Továbbá az is megállapíthatjuk, hogy a parlamentek méretére vonatkozóan nem találunk egységes szabályozást, viszont láthatjuk, hogy a szórás rendkívül hatalmas a népességszám és

[497] Forrás: Erdős (2016a) 93. o.

a parlament mérete tekintetében. Általában igaz, hogy minél nagyobb egy ország népességszáma, annál több lakos jut egy képviselőre. Összességében kijelenthetjük, hogy mind a kisebb, mind a nagyobb magyar a parlamentek megfelelnek az európai törvényhozások átlagos méretének.[498]

b) Történeti előzmények, változások

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 4. §-a kimondta, hogy az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznyolcvanhat. Százhetvenhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, százötvenkettőt megyei, fővárosi választókerületben listán választanak. A 2006-2010 közötti ciklusban tettek először kísérletet a képviselői létszám csökkentésére: az Alkotmányban, valamint egy új képviselői választásról szóló törvényben rögzítették volna a 199 fős képviselői létszámot, a javaslatokat azonban az akkori Országgyűlés elutasította. Ezt követően a 2010-ben megalakult Országgyűlés az előzmények után fogadta el azt az alkotmánymódosítást, mely 200 főben maximalizálta a parlamenti képviselők számát, továbbá kezdetét vette az új törvényjavaslat elkészítése, mely előírta volna, hogy „az országgyűlési képviselők száma százkilencvennyolc.[499] Ez a törvény sosem lépett hatályba.[500] Az ezt követő alkotmányozás, az ekkor hatálya lépő Alaptörvény nem tartalmazott a parlament méretére vonatkozó szabályozást. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény határozta meg, hogy a 3. § (1) Az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc. Százhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, kilencvenhárom országgyűlési képviselőt országos listán választanak.[501]
Ennek megfelelően az országgyűlési képviselők számának 199-re való csökkentése a jobboldali pártok 2010-es választások előtti kampányának része volt, s az Országgyűlés korábbi 386 fős létszáma a 2014-ben kezdődött ciklustól valóban lecsökkent 199-ra. Szente Zoltán szerint „ez nemcsak szimbolikus lépés volt (azt jelképezve, hogy az állam saját magán is spórol), hanem politikai hozadéka is lehetett, hiszen nyilván népszerű intézkedés volt, ennél is fontosabb azonban, hogy a frakciófegyelem fenntartása könnyebb kisebb létszámú képviselőcsoport esetében.”[502]

[498] Forrás: Erdős (2016a) 94. o.
[499] Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat. 00018.pdf (parlament.hu) (letöltés dátuma: 2021. 03. 17.)
[500] Erdős (2016a) 93. o.
[501] Vjt. 3. §
[502] Szente (2020) 5-6. o.

c) Az Ogytv, HHSz. szabályai

A plenáris ülés az Országgyűlés munkájának fontos színtere. A 2014-ben elfogadott HHSz. gyökeresen átalakította a törvényalkotás folyamatát, a HSz. rendelkezéseihez képest a HHSz. szűkebbre szabta a plénum „hatáskörét", hiszen az előterjesztések részletes vitáinak lefolytatását az Országgyűlés ülése helyett az állandó bizottságok feladataként határozta meg, továbbá rendelkezett egy új szerv, a – a továbbiakban részletesen ismertetésre kerülő – törvényalkotási bizottság létrehozásáról, amely a részletesvita-szakaszt követően kapcsolódik be az eljárás folyamatába. A TAB eljárását követően ismét a plénum kap szerepet. „Összességében elmondható, hogy az Országgyűlés legfontosabb hatáskörei a plenáris üléshez kötődnek, úgymint: az előterjesztések általános vitájának lefolytatása, az összegző módosító javaslatok és bizottsági jelentések vitájának lefolytatása, az ügydöntő határozatok meghozatala."[503]

Ezzel szemben Szente Zoltán véleménye szerint „habár a képviselők plenáris ülése az Országgyűlés fő döntéshozó szerve, Magyarországon a parlament plénuma alapvetően formális szerepet játszik; a törvényalkotás folyamatában az alkotmányos demokráciák körében különleges eljárási szabályok miatt eleve nincs lehetősége arra, hogy érdemi befolyást gyakoroljon a törvények tartalmára, így a Kormány vagy a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat automatikusan megszavazza, míg az ellenzéki kezdeményezésű javaslatok általában eleve nem kerülnek elé."[504] Ehhez hasonló narratíva jelenik meg az újraértelmezett „frakciókormányzás" fogalmában is, amely nem a rendeleti kormányzás ellenpólusaként, azaz a Kormány és elsősorban a miniszterelnök jogalkotási mozgásterének szűkítését jelenti, hanem a ezek dominanciájának további erősödését jelzi a kormányoldali egyéni képviselői indítványok magas száma.[505]

Összességében azt mondhatjuk, hogy a plenáris ülés jelentősége azáltal, hogy a részletes vita szakasz a bizottságokhoz került, továbbá, hogy funkcióját tekintve a TAB eljárása azt formálissá teszi rendkívüli módon lecsökkent, valamint a képviselői létszám csökkentése önmagában nem segítette elő a parlamenti működés demokratikusságát.

[503] Dukán-Vajda (2018) 192. o
[504] Szente (2020) 6. o.
[505] Sebők – Artner (2020) 293-298. o.

IV.2. Az obstrukcióellenes szabályok változásai

IV.2.1. Bevezetés: az obstrukcióról

„A parlamenti tárgyalás egy formalizált képviselőgyűlés tárgyalása. Gondolatban a parlament, igaz, az egész népet képviseli. Legtökéletesebb bizonyára az a képviseleti forma, amely az ország összes lakosságát a maga gondolkodása, akarata és számszerű összetétele szerint leghívebben tükrözi vissza."[506] A parlament a közügyek megvitatásának legmagasabb szintű fóruma, úgynevezett „politikai aréna". A parlamentnek funkciói gyakorlása során több feladattal kell szembe néznie: törvények megalkotása, határozatok, állásfoglalások elfogadása, általa megnyilvánuló közakarat kifejezése. „A parlamentek plenáris tanácskozásának célja a tárgyalás alatt lévő tárgy teljes ülésen való megvitatása, megtárgyalása és a szükséges döntés meghozatala."[507] A tanácskozás, a vita résztvevői az országgyűlési képviselők, akiknek egyéni és csoportos céljaik egymástól eltérőek, továbbá „a képviselők egy jelentős része, rendesen kisebbsége bizony bevallottan arra törekszik, hogy akadályozza a másik oldal, a kormánytöbbség tevékenységét. Úgy néz ki, mindent elkövet, csak hogy megnehezítse azok dolgát, akik – többségük révén elfogadhatják a parlament végső döntéseit."[508] Mivel a szemben álló vitapartnerek céljai és szándékai különbözőek éppen ezért a parlament törvényhozási eljárása nem egy előre mutató, egyenes vonalú folyamat. Az Országgyűlés – mint a közügyek megvitatásának legmagasabb szintű fóruma – feladata, hogy „megjelenítse az egyes pártok által felmutatni kívánt alternatívákat, eltérő és szemben álló javaslatokat"[509], a képviselők szabadon kifejthessék véleményüket, ezért olyan tárgyalási szabályokat kell lefektetnie, amelyek alkalmasak arra, hogy a közjogi és a politikai funkciókat is betöltse, egyúttal biztosítsa a tanácskozás demokratizmusát. A parlamenti tárgyalások egyik fő irányelve tehát a tanácskozás demokratizmusa. Ezzel szemben a másik működési alapelv a többségi döntés elve, „a képviselők és frakciók azon joga, mely szerint kifejthetik véleményüket minden napirend alatt lévő tárgyról, nem akadályozhatja a tényleges többségi döntések meghozatalát, hiszen azzal a parlament funkciószerű működése lehetetlenülne el."[510] „Az Országgyűlés munkájának végső célja, hogy döntést hozzon az egyes javaslatokról, amelyhez az »út« a plenáris ülésen való vitával veszi kezdetét, végül szintén ezen a fórumon határozathozatallal zárul. Az „út" során pedig érvényesíteni kell olyan garanciákat, mint a

[506] Szászy-Schwarz (2017) 173. o.
[507] Szente (2010) 253. o.
[508] Szente (2010) 253.
[509] Szente (2010) 254. o.
[510] Szente (2010) 254. o.

többségi döntéshozatal összehangolása a parlamenti kisebbség védelmének elvével, valamint a tanácskozási rend hatékonyságát biztosító szabályok egyensúlyban tartása a parlamenti beszédjoggal."[511]

„A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni. Azonban az eljárási szabályoknak a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntés elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus történetének legtöbb vitáját kiváltó jelenségének."[512]

Az obstrukció a tárgyalás vagy a döntéshozatal tervszerű elhúzását, a határozathozatal meghiúsulását, a tárgyalás időbeli kiterjesztését célzó alkalmazás, mindenekelőtt a beszédjogon és az indítványozási jogon keresztül. Az obstrukció nem önálló parlamenti jogi intézmény, mégis a legtöbb parlamentben jelen van. Az obstrukciót gyakorolhatja egy képviselő, de akár a képviselők csoportja is. Abban az esetben, amikor az ellenzék nem lát más lehetőséget az Országgyűlés munkájának befolyásolására, az obstrukció eszközeivel próbálják hátráltatni annak működését, vagy elodázni a döntéshozatalt. „A modern parlamenti jogok az obstrukciót a képviselői jogok rendeltetésellenes használatának tekintik, amellyel szemben részben a „rendes" tárgyalásvezetési jogosítványokkal, részben pedig a fegyelmi jog intézkedéseinek alkalmazásával kell fellépni."[513] A tárgyalásvezetési szabályok betartatása rendszerint a házelnök feladat és hatáskörébe tartozik. A parlamentek a tárgyalási szabályokat igyekeznek úgy kialakítani a házszabályokban, hogy azok eleve obstrukcióellenes előírások legyenek, mert céljuk a szólási és javaslattételi jog parttalan használatának megakadályozása.

Szászy-Schwarz Gusztáv álláspontja szerint „az obstrukció jogellenes cselekmény, mert gyakorlása ellentétes a tárgyalás céljával. Egyfelől sérti az in fraudem legis agere elvét amely szerint egy különben jogszerű cselekmény (mint amilyen például a képviselői szólási és javaslattételi jog gyakorlása) jogellenessé válik ha tilos eredményre – vagyis esetünkben a tárgyalás céljának megakadályozására irányul. „Ha tehát valaki oly célból, hogy a többiek ne tárgyalhassanak és ne határozhassanak, énekel, trombitál vagy más lármát csinál, mely miatt mások szóhoz nem juthatnak: ő egyenesen a törvény szava ellenére cselekszik…De ha valaki ugyancsak kizárólag abból a célból, hogy a többiek ne tárgyalhassanak és ne határozhassanak

[511] Dukán-Vajda (2018) 192. o.
[512] Smuk (2018) 141. o.
[513] Szente (2010), 256. o. 7. lábjegyzet

szólási jogával él: akkor a törvény betűje szerinte megengedett cselekményt vitt ugyan végbe, de oly célból, mely a törvény tilalmába ütközik."[514]

Az obstrukción belül a gyakorlatban gyakran külön kategorizálják az úgynevezett „technikai obstrukciót", melyet a képviselő vagy képviselők csoportja a kezelhetetlen mennyiségű módosító indítvány egyidejű benyújtásával valósítanak meg.

Az obstrukció megakadályozását szolgáló leggyakoribb eszközök a parlamenti jogban: a beszédjogra vonatkozó szabályok csoportja, az időkeret tűzése, a vita lezárását szolgáló szabályok, valamint az indítványtételi jog szabályozása.

A fejezet további részében ezen eszközök szabályozását vetettem össze a régi és az új Házszabály összehasonlításával.

IV.2.2. Beszédjogra vonatkozó szabályok

Korábban a HSz., jelenleg pedig az Ogytv-be került szabályozásra, hogy „a képviselő joga és kötelessége, hogy kezdeményezően részt vegyen az Országgyűlés munkájában, elősegítse annak eredményes működését. Kötelessége részt venni az Országgyűlés ülésein, továbbá annak az országgyűlési bizottságnak az ülésein, amelynek tagja."[515] Ugyan kifejezett utalást nem találunk a beszédjogra, de a szóláshoz való jog levezethető az Alaptörvényből is. A képviselők a parlamenti munkájuk során több módon is felszólalhatnak, melyeket az alábbiakban részletezek.

IV.2.3. Napirendhez kapcsolódó felszólalás

A HSz. 50. § (1) bekezdése a napirendi ponthoz való hozzászólás szabályainál csak azt rögzítette, hogy az ülésnap megnyitása előtt írásban kell jelentkezni a soros jegyzőnél.

A HHSz.-ben újrszabályozott törvényalkotás folyamatában a napirendhez kapcsolódó felszólalás a törvényjavaslat általános vitájáról szóló részben kapott helyet az új HHSz.-ben. A HHSz. 35. § (1) bekezdése kimondja, hogy a törvényjavaslat általános vitájához hozzászólásra legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitája szerepel, írásban a képviselőcsoport vezetője – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselő és a szószóló a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke – útján,

[514] Szászy-Schwarz (2017) 6. lábjegyzet, 129. o.
[515] HSz. 13. § (3) bekezdés; Ogytv. 28. § (1) bekezdés

független képviselők esetében közvetlenül; a vita során közvetlenül, gombnyomással kell jelentkezni a soros jegyzőnél.

A vita közbeni további vagy ismételt felszólalásra mindkét házszabály esetében az ülést vezető elnök ad engedélyt. Amennyiben az elnök nem adja meg az engedélyt, akkor e tárgyban az Országgyűlés vita nélkül határoz.

A felszólalások sorrendiségét mindkét házszabály tartalmazta, de a HHSz.-ben sokkal részletesebben került szabályozásra. A HSz.-ben a felszólalások sorrendjének meghatározása az elnök feladat-és hatáskörébe tartozott, a HSz. kimondta, hogy a hozzászólók sorrendjét az elnök határozza meg akként, hogy lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselő kapjon szót, mindig másik képviselőcsoportból.[516] A HHSz. ezzel szemben nem az elnökre bízza a felszólalások rendjének meghatározását, hanem azt egzakt módon szabályozza. A felszólalások sorrendjének megállapítása során először az előre jelentkezettek kapnak szót, aztán a helyben jelentkezők. Véleményem szerint az, hogy a képviselők nem spontán módon, hanem előre meghatározott rendben szólalnak fel nem tesz jót a vitának, hiszen a vita során merülnek fel új nézőpontok, alakulnak ki álláspontok, amelyekre ott, azonnal lenne érdemes reagálni, hogy az esetleges gondolatmenetelt tovább gördítsék vagy közös álláspontot kialakíthassanak, esetleges ellenérveikről egymást meggyőzzék.

Ezen kívül a HHSz. bevezeti a vezérszónoki felszólalás fogalmát is. A vezérszónoki felszólalást a következőképpen határozza meg a HHSz.: „A felszólalások első körében a felszólalások a kormánypárti és ellenzék képviselőcsoportok váltakozó rendjében – ezen belül a képviselőcsoportok létszámának csökkenő sorrendje szerint – hangzanak el.”[517] A HHSz. lehetőséget biztosít arra, hogy két vagy több képviselőcsoport együttesen is állíthat vezérszónokot, azzal a korláttal, hogy az ilyen vezérszónoki felszólalás időtartama sem haladhatja meg az egy képviselőcsoport számára meghatározott időtartamot. A vezérszónoki felszólalásokat követően az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő kap szót. Ezt követően a további hozzászólások sorrendjét az ülést vezető elnök határozza meg, de tekintettel kell lennie arra, hogy lehetőség szerint egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó képviselő kapjon szót, mindig más képviselőcsoportból. Ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy szólásra jelentkező képviselőnek lehetősége volt felszólalásra, a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező független képviselő kap szót. Ugyanez a szabály vonatkozik a nemzetiségek

[516] HSz. 50. § (3) bekezdés
[517] HHSz. 36. § (2) bekezdés

érdekeit jogait érintő napirendi pont esetében is. Ezt a sorrendet addig kell folytatni, amíg minden szólásra jelentkező képviselő és szószóló meg nem kapta a szót. Ezenkívül a HHSz. 36. § (10) bekezdése kimondja, hogy a vita során a köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor, időtartamra vonatkozó megkötés nélkül felszólalhat.

„Az általános vita során korábbi felszólalással kapcsolatos észrevétel megtétele céljából kétperces hozzászólásra kérhet szót: képviselőcsoportonként egy képviselő; az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő, majd a nemzetiségi napirendi pont esetén az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő vagy szószóló. E felszólás engedélyezése az ülést vezető elnök joga, amennyiben az ülést vezető elnök megtagadta a felszólalás lehetőségét, erről az országgyűlés vita nélkül, kéz-felemeléssel határozhat."[518]

Jelentős eltérés az új szabályozásban, hogy megszűntetésre került a kétperces hozzászólásokra a vita közben azonnali jelentkezés korlátlan lehetősége. A HSz. még lehetőséget biztosított a képviselőknek arra, hogy a vita során, a korábbi felszólalással kapcsolatos észrevétel megtétele céljából, két perces időtartamra szót kérjenek, a felszólalást az elnök engedélyezte. „Ez a lehetőség „szétverte" ugyan a korábbi vitákat, egymástól elválasztva a vitára jelentkezettek hozzászólásait, de „életet", spontán reagálási lehetőségeket vitt a vitába."[519]

Ezek az intézkedések „beismerését jelentik annak, hogy a parlamenti vita szerepe a képviselői álláspontok kialakításában vagy megváltoztatásában csekély, a meggyőzés, az interakció másodlagos a saját álláspont igazságos időkeretben történő kifejtéséhez képest."[520] Ez a szabályozás tulajdonképpen az obstrukció egyik eszközének eltörlését célozta, ezáltal az új HHSz. szabályai szerint a viták sokkal kötöttebbek, előre tervezhetők, és kevésbé rögtönzöttek, hiszen a korábban létező két perces hozzászólások lehetősége nem befolyásolta érdemben a képviselőket a szemléletük módosításában.

IV.2.4. Napirenden kívüli felszólalás

A parlamenti jogban ismertek különleges felszólalási jogcímek is, amelyekre hivatkozva soron kívül szót lehet kérni. „Ilyenek különösen az ügyrendi javaslatok, amelyek célja valamely eljárás kezdeményezése, a figyelem felhívása vagy éppen tiltakozás a házszabályok vélt megsértése miatt; a személyes „érintettség" vagy „megtámadtatás", amikor a képviselő egy már elhangzott felszólalás személyét érintő megjegyzésére kíván reagálni vagy ennek változata, amikor a parlamenti tag szándéka az, hogy kiigazítsa a neki tulajdonított javaslat

[518] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 193. o.
[519] Szabó (2014) 4. o
[520] Szabó (2014) 20. lábjegyzet, 4. o

vagy felszólalás más képviselő általi értelmezését vagyis pontosítsa vagy megmagyarázza saját szavait."[521] A parlamentek többsége az ilyen felszólalásoknak is teret enged, ám ezt korlátok között, obstrukcióellenes szabályok kialakításával. Az ilyen típusú felszólalásokat jellemzően a napirendi pontok tárgyalása utánra szokták tenni, továbbá a házelnök mérlegelhet, hogy megadja-e a szót a felszólalónak.

A magyar szabályozás egyedi volt abban a tekintetben, hogy a napirendi ponton kívüli felszólalást a napirend tárgyalása elé helyezte, és nem utána, mint ahogy az a legtöbb országban bevett gyakorlat.[522] A HSz. rendkívüli ügy esetén biztosította ezt a lehetőséget, egyúttal definiálta a rendkívüli ügy fogalmát is: a napirenden nem szereplő, országos jelentőségű, halaszthatatlan és rendkívüli ügyben lehet az ülésnap napirendi pontjának tárgyalása előtt – a felszólalás tárgyát és okát megjelölve –, a képviselőcsoport nevében felszólalni. A képviselőcsoport vezetőjének öt perc állt rendelkezésére. Ezt a felszólalási szándékot az ülés megnyitása előtt legalább egy órával, írásban be kellett jelenteni az elnöknek.

A HSz. ezen kívül rendkívüli ügy esetén lehetőséget adott az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után is - az öt perces időkeret figyelmen kívül hagyásával – bármely képviselő felszólalásra jelentkezhet. Ezekre a felszólalásokkal kapcsolatos észrevétel céljából a Kormány képviselője, az állandó bizottság elnöke, valamint az, aki személyében érintett, továbbá a képviselőcsoport vezetője kétperces hozzászólásra kérhetett szót.

Az új HHSz. szintén tartalmazza a rendkívüli ügy definícióját, viszont úgy fogalmaz, hogy rendkívüli ügy esetén az ülésnap kezdetekor lehet felszólalni. Ezt a felszólalási szándékot legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával be kell jelenteni a házelnöknek, a bejelentéssel egyidejűleg közölni kell a bejelentés okát és tárgyát. Ilyen felszólalásra a HHSz.-ben a köztársasági elnöknek és a Kormány tagjának van lehetősége. A felszólalások időtartama a HSz.-hez képest az új szabályozásban nem került előre rögzítésre, hanem annak időtartamát esetről-esetre a Házbizottság állapítja meg. Ezen kívül a HHSz. azt viszont rögzíti, hogy a miniszter legfeljebb ötperces felszólalásra jogosult, melyre észrevétel céljából a képviselőcsoport vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja kétperces hozzászólásra kérhet szót. Ezen kívül az ülésnap kezdetekor a felszólás tárgyát és okát megjelölve a képviselőcsoport vezetője is felszólalásra jogosult, maximum ötperces időtartamban. A felszólalási szándékát az ülés megnyitása előtt egy órával be kell jelentenie a házelnöknek.

[521] Szente (2010) 7. lábjegyzet, 258. o.
[522] Szente (2010) 7. lábjegyzet, 258. o.

Mind a HSz. és a HHSz. megtalálható, hogy rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után is bármely képviselő felszólalásra jelentkezhet. A különbség az, hogy ezt követően tett észrevételre a HSz. kétperces hozzászólást engedélyezett mind a Kormány képviselője, az állandó bizottság elnöke, a képviselőcsoport vezetője, valamint annak, aki személyében érintett. Ezzel szemben a HHSz. észrevételt a Kormány képviselőjének engedélyez, viszont ötperces hozzászólásra kérhet szót.

Mindkét házszabály tartalmazza a felszólalást ügyrendi javaslat tárgyában. A felszólalásra jogosult kör nem változott; a napirendet vagy a tárgyalt napirendi pontot érintően bármelyik képviselő bármikor kérhet szó. Eltérés azonban a felszólalási időkeretben van, a HHSz. szűkebbre szabta a hozzászólás időtartamát. Míg a HSz. öt percet engedélyezett, a HHSz. márcsak egyperces időtartamban engedi meg a hozzászólást. Az ügyrendi javaslat elhangzása után a HSz. lehetőséget biztosított – a hozzászólás időtartamának meghatározása nélkül – hogy képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő, továbbá az elsőként szólásra jelentkező független képviselő hozzászólását engedélyezzék. A HHSz. az ügyrendi javaslat elhangzása után, képviselőcsoportonként legfeljebb egy képviselő egyperces hozzászólását engedi meg.

IV.2.5. A felszólalások időtartama

A tanácskozás rendjének egyik legkényesebb pontja a parlamenti beszédjog, mivel a hozzászólások, felszólalások lehetőségének szabályozása, valamint a beszédidő meghatározása elősegíti az obstrukció visszaszorítását és egyúttal elősegíti a hatékony parlamenti munkát.

A HHSz. 38. § egzakt módon szabályozza a felszólalások Házbizottság által meghatározott időtartamát. Meghatározza például, hogy a felszólalás időtartama nem lehet kevesebb az általános vitában tizenöt percnél, az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint több döntési javaslat együttes tárgyalásakor történő vezérszónoki felszólalás esetében nem lehet kevesebb harminc percnél. A régi szabályozás nem határozta meg ilyen egzakt módon nevesítve, hogy egyes tárgykörökre mennyi az minimális tárgyalási idő, amit az adott témakör megtárgyalására biztosítani kell. Az új HHSz. ezen intézkedésének célja, hogy a legfontosabb tárgykörök megvitatását, illetve az általános vita során elhangzott felszólalásokat ne lehessen elkapkodni, azokra megfelelő időt szánjanak a képviselők.

IV.2.6. Időkeret tűzése

Ahogy fentebb említettem, a parlamentek házszabályai különböző eszközöket vonultatnak fel a vita idejének keretek közé szorítására. A házszabályok nemcsak a beszédidőt, a felszólalások számát és sorrendiségét határozhatják meg, hanem megengedhetik időkeret tűzését is.[523]

A magyar szabályozásban az időkeret önálló intézmény, a régi és az új házszabályban is megtalálható. Az időkeret lényege, hogy „biztosítja egyik irányból az ellenzék számára az adott napirend bizonyos időn keresztül való »tárgyalás alatt« tartását, a másik irányból pedig a többség számára, hogy a döntéshozatal kiszámítható rendben és időben megtörténjék. Az intézmény kulcskérdése a kezdeményezők aránya (száma), illetve az időkeretben a felszólalási idő elosztásának aránya."[524]

A HSz. szabályai alapján az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára bármely napirendi pont időkeretben történő tárgyalását határozhatja meg. E tárgyban a határozathozatal előtt bármely képviselőcsoport vezetője ötperces időkeretben hozzászólhat. A HSz. 53. § (2) bekezdése meghatározta, hogy az általános, a részletes és a záróvitára külön időkeretet kell megállapítani, úgy, hogy azonos idő álljon a kormánypárti és az ellenzéki képviselők rendelkezésére. Bizonyos fontosabb ügyek esetében – az éves költségvetésről szóló törvényjavaslat, az éves költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, a minősített többséget igénylő döntési javaslat, a kormányprogram, a kormány beszámolójának megvitatása, a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány – 15 képviselő írásbeli kérelmére nem lehet a meghatározott óraszámnál rövidebb a tárgyalási időkeret. „Ez utóbbi nyilvánvalóan az ellenzéki képviselőknek állhat érdekében. Az időkeret felosztása a kormányoldal és az ellenzék között egyenlő arányban kell, hogy megtörténjen, az egyik illetve a másik oldalon a képviselők szólásidejét az időkeret egyik felében a frakciók között egyenlően, a másik felében a frakciók nagysága arányában kell elosztani, de legalább 30 percet kell képviselőcsoportonként biztosítani. A kormányoldal és az ellenzék egyenlő beszédideje demokratikus garanciaként értékelhető."[525]

A HHSz.-ben a szabályozás alapja megmaradt, hiszen az új szabályozás szerint is azonos időtartam áll a kormánypárti és az ellenzéki képviselők rendelkezésére. Azonban a rendelkezésre álló időkeret harminc percről húsz percre csökkent: „a kormánypárti és az ellenzéki képviselők között az időkeret felét a képviselőcsoportok között egyenlően, a másik

[523] Pongrácz (2003) 181. o.
[524] Smuk (2018) 12. lábjegyzet, 142. o.
[525] Smuk (2018) 143. o.

felét a képviselők számával arányosan kell felosztani, képviselőcsoportonként legkevesebb húsz percet biztosítva."[526] Továbbá a HSz.-ben legalább tizenöt képviselő írásbeli kérelme kellett ahhoz, hogy a bonyolultabb, fontosabb ügyek esetében a meghatározott óraszámnál ne legyen rövidebb az időkeret, a HHSz. ezt a számot öt független képviselő írásbeli kérelméhez köti. Az ily módon tárgyalandó ügyek körében továbbra is szerepel a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, és bekerült az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat.

A HHSz. továbbá bevezette azt a szabályt, amely esetén meghatározott feltételek szerint a megállapított időkeretet a kétszeresére lehet emelni. Az időkeret kétszeresére emelésének feltétele, hogy a képviselőcsoport vezetője, vagy öt független képviselő, vagy a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi ponttal összefüggésben a nemzetiségeket képviselő bizottság tagjainak legalább kétharmada, az ülés megnyitása előtt egy órával kérje, hogy a megállapított időkeretet kétszeresére emeljék. Ilyen kérelmeket nem lehet azonban korlátlanul benyújtani, a HHSz. taxatív rögzíti, hogy az időkeret megkétszerezését félévente minden képviselőcsoport legfeljebb három alkalommal, független képviselő aláírásával három alkalommal támogathat, nemzetiségi képviselő és szószóló aláírásával két alkalommal támogathat.[527]

Ezenkívül létezik egy minimumszint is, amely alapján az általános vita időkeretét a képviselőcsoport vezetője vagy legalább öt független képviselő írásbeli kérelmére nem lehet egy minimum időtartam alatt meghatározni. Ezek alapján a vita nem lehet kevesebb:

- tíz óránál: az Alaptörvény elfogadására, módosítására irányuló törvényjavaslat és a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány,
- harminc óránál: a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat,
- tizenöt óránál: a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat tárgyalása során. [528]

Ezekben az esetekben nem lehet megduplázni a tárgyalási időkeretet.

IV.2.7. Klotűr, a vita lezárása

„Az obstrukcióellenes intézmények klasszikusa a klotűr, a vita idő előtti lezárása. A klotűr demokratikus jellegének sarkalatos kérdése, hogy az mennyire múlik a többség szabad

[526] HHSz. 37. § (2) bekezdés d) pont
[527] HHSz. 37. § (5) bekezdés
[528] HHSz. 37. § (3) bekezdés

belátásán – így a lezárás feltételei az ellenzék beszédjogának biztosítékai."[529] „A klotűrszabályok konstrukciójánál megint csak azt a kettős követelményrendszert fedezhetjük fel, amely a tárgyalási szabályok egészére is irányadó: céljuk a viták hatékonyságának, valamint a demokratikus működés, vagyis a kisebbségi jogok biztosítása. Az első cél elérése a klotűr puszta lehetőségéből következhet, vagyis abból, hogy a viták meghatározott feltételek mellett berekeszthetők, ami utat nyit a határozathozatal felé. A demokratizmus igényének kielégítését pedig a klotűr feltételei biztosítják: a tárgyalás bezárása nem a többség szabad akaratától függ, azaz a viták nem akadályozhatók meg önkényesen."[530]

Szente Zoltán a parlamenti klotűrnek három fajtáját különbözteti meg. A legáltalánosabb, hogy a képviselők megtárgyalják az ügyet, ahhoz több észrevétel nem érkezik, így az elnök szavazásra teszi fel a kérdést. Ez a klotűr tág értelmezése, és ebben az esetben a legegyszerűbb tárgyalási mód végét jelenti, a házelnök érdemi közbelépése nélkül zárul le a vita. Második fajtája, egyúttal a klotűr szűkebb értelme és gyakorlatban leginkább előforduló típus, amikor a vita valamely résztvevője – általában a házelnök – úgy ítéli meg, hogy a vita résztvevői a vita során megfelelően kifejthették az álláspontjukat, így javasolja, hogy zárják le a tárgyalást. A klotűr harmadik fajtája, amikor az mintegy automatizmussal zárul le, mert a résztvevők előzetesen megállapodtak a vita tanácskozási idejében, és ez az időtartam lejárt.[531]

A HSz. tartalmazta, a vita normál és idő előtti lezárását. A HSz. 59. § (1) bekezdése alapján: ha az indítványhoz több felszólaló nincs, és a vita várható lezárását a napirend tartalmazza, az elnök a vitát lezárja. Ez feleltethető meg Szente Zoltán által első klotűrfajtának nevezett vita lezárási módnak. A HSz. 59. (2) – (4) bekezdése rendezte a vita idő előtti lezárását. Eszerint, ha az indítványhoz valamennyi képviselőcsoportnak lehetősége volt álláspontja kifejtésére, az indítvány előterjesztője vagy legalább tizenöt képviselő írásban javasolhatja a vita lezárását. Ez „a szabály biztosítja, hogy ellenzéki vélemény elhangzása nélkül ne dönthessen az Országgyűlés, bár megjegyezhetjük, hogy az előzetes feltételnél kimaradnak a függetlenek. Ha a vitát lezárták, ezt követően még egyszer mindegyik képviselőcsoport, az elsőnek jelentkezett független képviselő és a kijelölt bizottság is maximum öt percben felszólalhat."[532] Ha az Országgyűlés a vitát lezárta, utoljára az előterjesztő kap szót, időkorlát megjelölése nélkül.

[529] Smuk (2018) 12. lábjegyzet, 143. o.
[530] Szente (2010) 7. lábjegyzet, 261. o.
[531] Szente (2010) 262. o.
532 Smuk (2018): i.m. 12. lábjegyzet, 143. o.

Az új Házszabály nem jelöli meg a vita lezárásának általános módját, hanem a vita idő előtti lezárását rendezi. A HSz. előírásaihoz képest – tizenöt képviselő írásbeli javaslata – a HHSz.-ben az indítvány előterjesztője, vagy legalább öt képviselő írásbeli javaslatára zárhatják le a vitát. A HHSz. figyelembe veszi a független képviselők álláspontját is, mivel így fogalmaz: „Ha az indítványhoz valamennyi képviselőcsoportnak, az elsőként szólásra jelentkezett független képviselőnek, valamint a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselőnek vagy szószólónak lehetősége volt álláspontja kifejtésére, az indítvány előterjesztője vagy legalább öt képviselő írásban javasolhatja a vita lezárását."[533] A vita lezárását követően még öt-ötperces időtartamban lehetősége van felszólalnia az imént felsorolt személyeknek. Továbbá a HHSz. is lehetőséget biztosít az előterjesztőnek zárszóra, azonban itt már a zárszó ideje tizenöt percben van maximalizálva.

A vita lezárásához kapcsolódóan meg kell említeni, hogy a régi HSz.-ben lehetőség volt felállva, egyenként szóban történő név szerinti szavazásra. Név szerinti szavazást legalább egy képviselőcsoport kérésére kellett tartani, egy képviselőcsoport ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal javasolhatott név szerinti szavazást. Ez az intézmény az új HHSz.-be nem került be, „ezzel elvész egy frakciójog, valamint egy ellenzéki lehetőség a szavazási folyamat lassítására. Kérdés, hogy a jogintézmény mennyiben töltötte be korábban azt a szerepét, hogy a nyilvánosság előtt élőszóban vállalt szavazattal növelje a honatyák felelősségérzetét."[534] „A név szerinti szavazás lényege leginkább annak demonstratív jellegében mutatkozott meg, hiszen általa nagyobb nyomatékosítást nyerhetett, hogy az adott frakció mely előterjesztéseket kezeli kiemelten vagy tartja éppen vitathatónak. Emellett azzal, hogy a képviselőket döntésük nyílt felvállalására kényszerítette, a felelősségérzetet is hivatott növelni, bár kérdéses, hogy mennyire volt jelentős ennek a gyakorlati megvalósulása. Tény, hogy a szavazás ilyen módja meglehetősen időigényes megoldásnak minősült, továbbá nem volt hatással a frakciófegyelemre sem, hiszen viszonylag ritkán eredményezte a képviselők átszavazását. Az ilyen formájú szavazás megszűnésével tulajdonképpen egy frakciójog is elhalt, de mivel a szavazás nyilvánossága ugyanúgy megmaradt, ennek a garanciális szabályok szempontból nincs jelentősége."[535]

[533] HHSz. 39. § (1) bekezdés
[534] Szabó (2014): i.m. 20. lábjegyzet, 4. o.
[535] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 201. o.

IV.2.8. Beszédjog korlátozása: szómegvonás

„Ami a beszédjogot illeti, fegyelemsértésnek számít a beszédidő túllépése vagy önmagában az obstrukciós szándék, a tárgytól való eltérés, a méltatlan hangnem, a zavarkeltés stb. A házelnök ilyen esetekben rendszerint figyelmezteti a felszólalót a házszabályok betartására. Az ismételt fegyelemsértés a többszöri házelnöki felhívás ellenére szó megvonással jár. A tárgyalási rendet természetesen nem csak a felszólaló képviselő sértheti meg. Sőt, a tárgyalási rend fenntartása gyakran éppen azt biztosítja, hogy a képviselő zavartalanul élhessen beszédjogával. Általános szabály például, hogy a felszólalót nem szabad megzavarni, a beszéd félbeszakítására egyedül az elnöknek van – meghatározott feltételekkel – joga."[536]

Korábban a HSz. egy külön részben tartalmazta a tárgyra térés és a szómegvonás szabályait. Az intézkedések az elnök jogosítványai közé tartoztak. Az intézkedésekben megfigyelhető a fokozatosság elve, az elnök azt a felszólalót, aki eltér a tárgytól, felszólítja, hogy térjen a tárgyra, majd egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Az elnök rendreutasítja azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, egyidejűleg figyelmezteti az esetleges második felszólítás következményeire. A legsúlyosabb szankció pedig, amikor az elnök meg is vonja a szót, attól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Akitől a szót megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem szólalhat fel újra.[537] A fokozatosság elve mellett megfigyelhető hogy a fegyelmi jog alkalmazása az elnök egyedi mérlegelésétől függ, mivel a HSz. nem határozta meg, hogy mi számít például „súlyos rendzavarásnak".

Az új szabályozás esetében a tárgyalási rend fenntartására vonatkozó szabályok kikerültek a Házszabályból, és az Ogytv.-ben kaptak helyet, egy külön fejezetet képeznek a fegyelmi jogkörrel együtt. Ennek oka, hogy a HHSz. jogforrástanilag normatív határozat, ami intern normatív aktus: csak a képviselőkre határozhat meg kötelezettségeket, a kívülállókra (amilyen például egy felszólaló miniszter) viszont nem, ezért célszerűbb törvényi szinten szabályozni. A tárgyalási rend fenntartása továbbra is az elnök feladat- és hatáskörében maradt, az Ogytv. 45. §-a így fogalmaz: Az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság állásfoglalásának kikérésével alkalmazhatja az Ogytv.-ben meghatározott intézkedéseket. A fokozatosság elve az új

[536] Szente (2010) 7. lábjegyzet, 285. o.
[537] HSz. 54. §

szabályozásban is megfigyelhető. Azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az elnök felhívja, hogy térjen a tárgyra. Ezt követően az elnök megvonhatja a szót, attól a felszólalótól, aki a második felszólalás ellenére is folytatja az imént megjelölt magatartást. A házelnöknek lehetősége van attól a képviselőtől is megvonni a szót, aki kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét. A rendreutasítás is megmaradt az új szabályozásban is, az elnök azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, rendreutasítja. Ha a képviselő felszólalása során kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, az ülést vezető elnök javasolhatja az Országgyűlésnek a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből.[538]

IV.2.9. „Képes beszéd": a szemléltetés

Korábban több probléma is adódott abból, hogy az Országgyűlés ülését különböző képi eszközök (például táblák, grafikonok) alkalmazásával vagy hangfelvétel lejátszásával zavarták meg a képviselők. A problémát nem a képi és hangeszközök szemléltetés céljából történő alkalmazása jelentette, hanem azok olyan használata, amelyek alkalmasak arra, hogy az Országgyűlés méltóságát sértsék. Az új Ogytv. ezt elkerülve rögzíti, hogy az Országgyűlés ülésén vagy bizottsági ülésen tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetés nem alkalmazható, kivételes esetben a szemléltetést a Házbizottság előzetesen engedélyezheti. Szemléltetés engedélyezésére vonatkozó kérelem legkésőbb a Házbizottság ülésének megkezdése előtt egy órával nyújtható be.[539] Az Igazságügyi Bizottság mint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság által 2017. október 2-án hozott általános érvényű állásfoglalás alapján a szemléltetés iránti kérelmet, annak indokoltságát minden esetben egyedileg kell megvizsgálni."[540] A HSz.-hez képest – a jogbiztonság szempontjából – előrelépés, hogy a szemléltetés jogszerűségének kereteit jogszabály tartalmazza és hogy a szemléltetés engedélyezésének lett előre lefektetett, megismerhető eljárásrendje. Ugyanakkor kétségtelen, hogy e reguláció – mint minden szabályozás – implicite korlátozást is jelent.

[538] Ogytv. 45. § - 48. §
[539] Ogytv. 38/A. § (1) bekezdés
[540] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 191 o.

IV.2.10. Az indítványtételi jog

IV.2.10.1. Az indítványok típusai, tárgysorozatba vétel

Ahogy korábban írtam, az obstrukció egyik fajtájaként szokták nevezni, az úgynevezett „technikai obstrukciót", amelyet a kezelhetetlen mennyiségű törvényjavaslat vagy módosító javaslat benyújtásával valósítanak meg a képviselők. A technikai obstrukció-ellenes szabályok gyökere az indítványok típusrendszerének statuálása, így vizsgálódásomnak is ez jelenti origóját.

Az indítványok kétfélék lehetnek: önálló és nem önálló indítványok. Önálló indítvány, az amely az Országgyűlés ülésén önálló napirendi pont lehet (például a törvényjavaslat, a határozati javaslat), míg minden, ami az önálló indítványhoz illetve tárgyalásához kapcsolódhat, nem önálló indítványnak tekinthető

Mind a HSz. és a HHSz. tartalmazza az önálló és a nem önálló indítványok felsorolását. A HSz.-ben még indítványok címen szerepelt, ezzel szemben a HHSz. V. fejezete az irományok címet kapta, amelyen belül felsorolja az önálló és a nem önálló indítványok fajtáit. A HHSz. értelmező rendelkezése alapján az iromány tágabb fogalom: magában foglalja az önálló és nem önálló indítványt, valamint az Országgyűléshez vagy a házelnökhöz érkezett beadvány, amelynek iromány-nyilvántartásba vételét a házelnök elrendelte.[541]

A HSz.-ben felsorolt önálló indítvány típusok közül nem került át mindegyik a HHSz.-be, az már nem tartalmazza az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslatot és a jelentést. Emellett a taxáció bővült a beszámolóval, a politikai vita kezdeményezésével, az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvánnyal, a népszavazás kezdeményezésével, és az Ogytv. által szabályzott általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől szóló kérelemmel. Mindkét házszabály tartalmazza, hogy az irományoknak tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasnak kell lennie, az irományokat a házelnöknek kell benyújtani. „Ezt az általános jellegű előírást azonban semmilyen részletszabály nem töltötte ki. Formai előírásként emellett az indokolási kötelezettség élt (törvényjavaslat és módosító javaslat esetén) amelyet szinte bármilyen tartalmú, bármilyen terjedelmű szöveges indokolás esetén teljesítettnek tekintettek."[542] A HHSz. a visszautasítás intézményét szabályozottabbá tette, bővült a visszautasításra okot adó esetek köre, továbbá a visszautasítás ellen jogorvoslati lehetőséggel is lehet élni.

---

[541] HHSz. értelmező rendelkezések 10. pont
[542] Pintér-Szabó (2014) 38.o.

„Az irományoknak a HHSz. szerint – a tárgyalásra és határozathozatalra alkalmasság mellett – már házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására is alkalmasnak kell lennie. Korábban csak az első két fordulat élt, azaz ha az iromány nem teljesítette a feladatát, vagy nem hajtotta végre az előírt kötelezettséget, akkor a feladat, kötelezettség nem volt elvégezve, vagyis olyan helyzet állhatott elő, mintha egyáltalán nem nyújtottak volna be irományt."[543] Ezenfelül a visszautasítás okai közé bekerült, hogy a házelnök azt az irományt is visszautasítja, amely az Országgyűlés tekintélyét sérti. A jogalkotó célja ezzel az intézkedéssel az Országgyűlés tekintélyének megóvása. További újítás, hogy míg a HSz. úgy fogalmazott, hogy a fenti esetekben a házelnök az irományt „visszautasíthatja", addig a HHSz. a házelnök kötelességeként írja elő, mivel a HHSz. úgy fogalmaz, hogy a házelnök az előírásokba ütköző irományt „visszautasítja." A visszautasításról szóló döntést a házelnök az érintettekkel levélben közli. A HHSz. újításai között szerepel, hogy a visszautasításról szóló döntés ellen van lehetőség jogorvoslatra. Ilyen lehetőség a korábbi házszabályban nem szerepelt. A HHSz. a visszautasítással szembeni jogorvoslati lehetőséget a „saját szervezetén belül" helyezte el:A visszautasított iromány benyújtója - ha kérését legalább öt képviselő támogatja - a visszautasítástól számított öt munkanapon belül kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását vagy az Országgyűlés döntését. Az állásfoglalás, illetve az Országgyűlés döntésének meghozataláig a visszautasított iromány nem tárgyalható.[544] Tehát a házelnök döntését az Országgyűlés vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság bírálhatja felül. Kérdés, hogy ez a gyakorlatban megvalósítja-e a „valódi" jogorvoslatot, tekintettel arra, hogy sem a HSz., sem a HHSz. „nem határozza meg részletesebben, hogy mikor nem alkalmas egy iromány tárgyalásra és döntéshozatalra, vagy mikor sérti az Országgyűlés tekintélyét,"[545] Így a döntés egyrészt a „második fórum" szubjektív döntésén alapul, továbbá kérdéses, hogy a parlamenti belső kontrollmechanizmusok jogorvoslati jellegének „hatékonyságát – különösen elvárható garanciarendszerét, pártatlanságát – a politikai logikája alapján és pártelven működő parlamenti szervek képtelenek biztosítani."[546]

Megegyezik a két szabályozás abban a tekintetben, hogy a képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak akkor kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság

[543] Pintér-Szabó (2014) 39.o.
[544] HHSz. 29. § (4) – (5) bekezdés
[545] Pintér-Szabó (2014) 43. lábjegyzet, 40.o.
[546] ERDŐS (2014a) 5. o

támogatja,[547] továbbá a képviselő által benyújtott törvényjavaslatot a házelnök kiadja a kijelölt bizottságnak, amely harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről.[548]

Ezen szabályozások célja, a képviselőktől érkező törvényjavaslatok megszűrése. „Szűrő hiányában a képviselői törvényjavaslatok obstrukció céljaira is használhatók lennének, a parlamenti munka ellehetetlenítését idézhetnék elő. Ezért ahhoz, hogy egy vagy több képviselő által kezdeményezett törvényjavaslattal az Országgyűlés érdemben foglalkozzék, annak tárgysorozatba, vételéről szükséges döntést hozni. A tárgysorozatba vételről szóló döntés azt jelenti, hogy a kijelölt parlamenti bizottság a törvényjavaslatot alkalmasnak tartja arra, hogy az Országgyűlés a kérdés megvitatását napirendre tűzze vagy sem. (…) Magyarországon a 2010. évi választásokat követően többször előfordult, hogy fontosabb törvényjavaslatok előterjesztői egyéni képviselők voltak. Nem vitatható, hogy a kormányzati egyeztetések kikerülésével gyorsabban lehet a politikai akaratnak megfelelő törvényjavaslatot elkészíteni. A parlamenti kormányzás azonban diszfunkciókkal járhat: egyrészt a közigazgatás elbizonytalanodhat, miután kikerül a törvénytervezet elkészítésének mechanizmusából, másrészt az elfogadott törvények esetenként szakmai hiátusban szenvedhetnek.”[549]

„A legtöbb európai országban él a képviselői kezdeményezés lehetősége, attól függetlenül, hogy a képviselői kezdeményezések alacsony hányadát képezik csupán a kezdeményezéseknek, a tárgyalt kezdeményezések és az ezekből született törvények még ennél is lényegesen kisebb számúak. A legtöbb európai országra jellemző, hogy a törvénykezdeményezésre jogosultak között szerepelnek az egyéni képviselők. Az önálló képviselői kezdeményezés jogának biztosítása alól kivételt képez Lettország, ahol öt vagy több képviselő gyakorolhatja a törvénykezdeményezés jogát, és bizonyos szempontból Luxemburg, ahol a képviselői indítványok csak a nagyherceghez benyújtott javaslatok, amelyeket kezdeményezésként csak az utóbbi nyújthat be. Bizonyos korlátozások alá eshet a képviselői indítvány elfogadása, így például Franciaországban nem teremthet többletköltséget az az évi költségvetésben, illetve nem csökkenthet közbevételt. A legsúlyosabb korlátozás azonban a törvénykezdeményezés formai követelményeiben lelhető fel. (…) Ahol két kamara is működik, többnyire mindkét kamara képviselői gyakorolhatják a törvénykezdeményezés

[547] HSz. 98. § (3) bekezdés, HHSz. 58. § (1) bekezdés
[548] HSz. 98. § (4) bekezdés, HHSz. 58. § (2) bekezdés
[549] Trócsányi-Schanda (2014) 129. o.

jogát."[550] Ugyanakkor Ausztria törvényalkotási folyamatában sem ismert az egyéni képviselői kezdeményezés, ellenben ismeri a nép általi törvény kezdeményezést, mivel törvénykezdeményezi joggal rendelkezik „ a kormány, mint testület, a Nationalrat legalább öt képviselője vagy valamely bizottsága, illetve a Bundesrat, mint testület vagy képviselőinek legalább egyharmada, végül a nép maga, legalább 100 000 választópolgár népi kezdeményezésével."[551]

Független képviselő a HSz. alapján akkor kérhette az Országgyűlés tárgysorozatba vételről szóló döntését, ha a kérelmét legalább tíz képviselő támogatta. A HHSz. ezt a számot jelentősen csökkentette csupán négy képviselő támogatása szükséges a döntéshez.[552]

A korábbi években volt már példa arra, hogy képviselők ironikus tárgyú, vagy című törvényjavaslatot nyújtottak be az Országgyűlésnek. „Törvényjavaslat esetén azonban súlyos kérdésként merül fel, hogy valóban kívánja-e az indítványozó nyilvánvalóan provokatív célú törvényjavaslatának elfogadását. Ha valóban nem, és csak parlamenti vitát kíván róla gerjeszteni, akkor joggal merülhet fel a visszautasítás lehetősége. A törvényjavaslat ugyanis a HHSz. szerint »törvény megalkotására irányuló javaslat«, márpedig egy ironikus javaslat szándéka nyilvánvalóan nem törvényalkotásra irányul."[553]

A felszólalások időtartama a tárgysorozatba vétel tárgyában nem változott, az előterjesztő legfeljebb öt percben szólalhat fel, majd ezt követően képviselőcsoportonként a képviselő, a független képviselők közül az elsőként szólásra jelentkezett képviselő két perc időtartamban kap szót.[554]

IV.2.10.2. A módosító javaslatok

„A módosító javaslatok, kiváltképp, ha azokat komolya veszik – kiválóan alkalmasak az obstrukcióra, ezért a parlamenti többség és hatékonyság védelmében felállított különböző korlátokba ütközik az ellenzék."[555] Éppen ezt elkerülve a legtöbb országban korlátozott a módosító indítványok benyújtása. „A magyar Házszabály a módosítási jog – a benyújtott törvényjavaslatok megváltoztatásnak lehetősége – szabályozásával az Országgyűlést a „valódi törvénygyár típusú munkaszervekhez közelíti. A törvénygyárban az ellenzék szerepe is

[550] Nagy-Papp-Sepsi (2003) 202. o.
[551] Chronowski-Drinóczi (2007) 146. o.
[552] HSz. 98. § (6) bekezdés, HHSz. 58. § (8) bekezdés
[553] Pintér-Szabó (2014) 43. lábjegyzet 40.o.
[554] HSz. 98. § (5) bekezdés, HHSz. 58. § (6) bekezdés
[555] Smuk (2018) 12. lábjegyzet, 159.o.

biztosított jogosítványok túlmutatnak a nyilvános vitában való alternatívaállításon és ellenőrzésen."[556]

A régi HSz. egyrészt időben korlátozta a módosító javaslatok benyújtását, továbbá külön részben szerepelt a módosító javaslatok benyújtása kivételes eljárás során, illetve a költségvetési törvény tárgyalása esetében. A módosító javaslatok időbeli korlátja a HSz. 102. §-ában jelent meg, mely szerint módosító javaslatot az általános vita lezárásáig, a módosító javaslathoz kapcsolódó további módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig, a kijelölt bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság eljárása során a záróvita lezárásáig lehetett benyújtani. A részletes vita lezárásakor csak azokról a módosító javaslatokról kellett szavazni, amely elnyerte a kijelölt bizottság jelenlevő tagjai egyharmadának támogatását, vagy amelyet a kijelölt bizottság nyújtott be, vagy amelyről a képviselőcsoport vezetője írásban kérte, aki ezen jogával egy döntési javaslat határozathozatalakor legfeljebb öt alkalommal élhetett.[557]

„Ez elsősorban a nagyobb, fajsúlyosabb törvények, kódexek tárgyalásakor jelentett komoly hátrányt. Az ellenzék alternatívaállító funkcióját szolgálta az a szabály, amely kivételt képezve az előterjesztő által támogatott módosító, kapcsolódó módosító javaslatokról való egyidejű szavazás főszabálya alól – lehetővé tette, hogy bármely képviselőcsoport vezetője legfeljebb három módosító javaslatot kiemeljen és arról külön szavazást kérjen."[558]

A kivételes eljárás esetén módosító javaslatot a kivételes eljárást elrendelő határozat meghozatalát követő huszonegy napon belül lehetett előterjeszteni. Sürgős tárgyalás esetén a módosító javaslatok benyújtásának határideje a sürgősségről hozott országgyűlési határozat meghozatalától számított nyolc nap.

A Hsz. a módosító javaslatok tartalmi korlátjaként jelölte meg a költségvetési törvény tárgyalása során benyújtandó módosító javaslatokat. A HSz. 94. § (5) bekezdése értelmében, ha a módosító javaslat a központi költségvetés kiadásának növelését vagy bevételének csökkentését eredményezheti, meg kell benne jelölni a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében javasolt megoldást is.

A módosítási jog további tartalmi korlátaihoz tartoztak még azok a tilalmak, amelyekhez a HSz. nem engedett módosító javaslatot benyújtani. Ezek a HSz.-ben szétszórtan helyezkedtek el. Nem lehetett módosító indítványt benyújtani: mandátumvizsgálat eredményéről készített jelentéshez, ideiglenes bizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslathoz, az Országgyűlés általi elnök, alelnök és a jegyzők megválasztásához szükséges javaslathoz.

---

[556] Smuk (2018) 159. o.
557 HSz. 106. (1) –(3) bekezdés
[558] Smuk (2018) 12. lábjegyzet, 159. o.

A HHSz. újraszabályozta a módosító javaslatok benyújtásának lehetőségeit. Az új szabályok alapján a törvényjavaslathoz módosító javaslatot a képviselő, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság nyújthat be. A HSz.-hez képest változott a módosító javaslat benyújtására nyitva álló határidő. A módosító javaslatokra vonatkozó előírások a részletes vita és törvényalkotási bizottság eljárásának határán kerültek elhelyezésre, tekintettel a képviselői módosító javaslatokra, amelyek benyújtási határideje ugyan a korábbiaktól eltérően nem az általános vita lezárásának pillanatához, hanem már egy objektív időponthoz kötődik. A képviselői módosító javaslat azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújtható be, amely ülés napirendjén a törvény-javaslat általános vitájának lezárása szerepel.[559] A törvényjavaslatok megismerésére és a megismerést követően a módosító javaslatok elkészítésére tehát még további, kellő felkészülési időt biztosító, garanciális rendelkezések szerint van lehetőség. A HHSz. alapján az általános vita a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg, valamint a módosító javaslat benyújtására nyitva álló határidővel együtt tehát minimum 10 nap áll rendelkezésre a módosító javaslatok benyújtására.

A HHSz. 67. §-ben szereplő speciális szabály lehetőséget ad az eljárás gyorsítására abban az esetben, ha a törvényjavaslat előterjesztője írásban kezdeményezi, hogy az Országgyűlés módosító javaslat hiányában még ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról, amelyen az általános vita lezárása szerepel.

A képviselőnek a módosító javaslatban meg kell jelölnie azt a tárgyaló bizottságot, amelyiknél a módosító javaslatának megvitatását kéri, a módosító javaslat megvitatása csak egy állandó bizottságnál kérhető. A képviselő módosító javaslatában csak a kijelölt bizottságot vagy olyan vitához kapcsolódó bizottságot jelölhet meg, amely a módosító javaslattal érintett rendelkezés vonatkozásában bejelentette, hogy részletes vitát kíván lefolytatni. „Módosító javaslat hiányában lehetőség van a további tárgyalási szakaszok igénybevétele nélküli határozathozatalra. A módosító javaslatokra előírt tartalmi követelmények külön vizsgálhatók aszerint, hogy a külső vagy a belső túlterjeszkedés esete áll fenn, ugyanis míg a külső túlterjeszkedés bizottsági jelzése esetén az országgyűlés legalább egy külön döntése, de szükség esetén újabb, külön eljárása is szükséges, addig a belső túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtásához a HHSz-ben rögzített jogkövetkezmény nem fűződik."[560] „Általános megfogalmazás szerint a túlterjeszkedő módosító indítvány a módosítani kívánt törvény olyan részének módosítására tesz javaslatot, amelyet az eredeti elő-

[559] HHSz. 41. § (1) bekezdés
[560] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 266. o.

terjesztés nem érintett („belső túlterjeszkedés”), vagy olyan törvényt javasol módosítani, amelyet az eredeti törvényjavaslat egyáltalán nem kívánt újraszabályozni („külső túlterjeszkedés”). A HHSz. fogalomhasználatában túlterjeszkedő módosító javaslatnak csak ez utóbbi minősül, és amíg ez utóbbi esetében az eljárás időtartama lényegesen meghosszabbodhat, „belső túlterjeszkedés” esetén – amennyiben azt a tárgyaló bizottság vagy a törvényalkotási bizottság szabályszerűnek és szükségszerűnek minősíti – a benyújtásának nincs az eljárásra vonatkozó negatív jogkövetkezménye.”[561]

A HHSz. 42. §-a kifejezetten rögzíti, hogy a módosító javaslat nem terjedhet ki a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire, továbbá ha a törvényjavaslat az Alaptörvény vagy törvény módosítására irányul, az Alaptörvény, illetve törvény módosítással nem érintett részeire.

A módosító javaslatok tekintetében formai előírások is vannak, amelyek az adott indítványok érvényességi feltételeinek tekinthetők. A HHSz. 40. § (2) bekezdése szerint a módosító javaslatokat indokolni kell, ahogyan ez már a HSz. vonatkozó rendelkezéseiben[562] is szerepelt, „ellenben csak a korábbi tapasztalatok és egy ezek nyomán elfogadott ügyrendi bizottsági állásfoglalás[563] volt az alapja annak a további előírásnak, amely szerint a törvényjavaslat egészének elhagyására irányuló módosító javaslat (ideértve, ha a törvényjavaslatból csak a címet, a preambulumot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg) nem tárgyalható és nem bocsátható szavazásra.”[564]

A módosító javaslatok tekintetében kiemelt szerepet kap a Törvényalkotási bizottság, hiszen alapvető feladata, hogy az állandó bizottságok által a részletes vitában megfogalmazott és támogatott módosító javaslatokat (részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat) értékelje, állást foglaljon róluk. A Törvényalkotási bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok értékelése mellett további módosításra irányuló szándékot is megfogalmazhat. A törvényalkotási bizottság feladata, hogy valamennyi, általa támogatott módosítási szándékot összhangba hozza és megtegye azokat a pontosításokat, amelyek a módosító javaslatok koherenciájához elengedhetetlenül szükségesek.

---

[561] Dukán-Vajda (2018) 274. o.

[562] HSz. 94. § (4) bekezdés

[563] Az olyan módosító javaslatok, amelyek az előterjesztés egészének elhagyására irányulnak (ideértve azt az esetet is, amikor a módosító javaslat az előterjesztésből csak a címet, preambulumot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg), nem felelnek meg a Házszabály módosító javaslattal kapcsolatos követelményeinek. az ilyen javaslat szavazásra nem bocsátható, és ahhoz kapcsolódó módosító javaslat nem terjeszthető elő. (1/1998-2002. ÜB.)

[564] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 264. o.

IV.2.11. Összegzés

„A magyar országgyűlés működését is a kormánypárti és az ellenzéki honatyák élénk, gyakran heves vitái jellemzik. Ennek függvényében tehát nagyon fontos, hogy az országgyűlés tanácskozási rendjét meghatározó szabályozás úgy legyen képes biztosítani a parlamenti munka működésének hatékonyságát, hogy megadja a lehetőséget az országgyűlési képviselők számára véleményük lényegének kifejtésére, tehát közvetve sem eredményezi a szólásszabadság sérülését.”.[565][566]

A tanácskozási rend egyik leglényegesebb pontja a parlamenti beszédjog, mivel a beszédidő szabályozása segíti elő az obstrukció visszaszorítását, egyúttal korlátozza is a képviselők szólásszabadságát. „Mivel azonban ez utóbbi az országgyűlési képviselők alkotmányos jogának minősül, így fontos, hogy az erre vonatkozó szabályok, korlátozások és garanciák házszabályi szinten legyenek biztosítva.”[567]

A HHSz. a HSz.-hez képest összeszedettebben, részletesebben szabályozza a tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat. Több esetben a cél az obstrukció eszközeinek letörése volt, például a vita közben történő kétperces hozzászólásokra való jelentkezés megszüntetésével a viták tervezhetőbbek, kiegyensúlyozottabbak lettek. Ez véleményem szerint annak beismerése, hogy a tervezhetőbb felszólalási rend fontosabb, mint a vita. Több esetben rövidültek a felszólalásokra nyitva álló időtartamok. A beszédjog és a tárgyalás fenntartására vonatkozó feladatok továbbra is a házelnök feladat- és hatáskörébe tartoznak, de például míg a HSz.-ben a felszólalások sorrendjét a házelnök határozta meg, addig a HHSz. a sorrend megállapítását már nem az elnökre bízza, hanem egzakt módon szabályozza, hogy ki, mikor, milyen sorrendben szólalhat fel.

Jelentős változás, hogy a beszédjog korlátozása – a „tárgyra térés és a szómegvonás” – kikerült a házszabályból és azt törvényi szinten szabályozták újra a fegyelmi jog szabályaival együtt.

Az indítványtételi jogot nézve a házszabály továbbra is önálló és nem önálló indítványt különböztet meg, jelentős változás sem az indítványok benyújtásának menetében, sem a felszólalások időtartamában nem figyelhető meg. Változás azonban, hogy a HSz. alapján

---

[565] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet, 192. o.

[566] Vitatható, hogy egyáltalán szólásszabadságról beszélhetünk-e, mivel a „parlamenti képviselők az állammal nem mint polgárok vagy magánszemélyek, hanem mint közhivatalok viselői kerülnek kapcsolatba. Alkotmányos jogállásuk nem alapjogi megalapozású, hanem közjogi típusú jogokból és kötelezettségekből áll. A parlamenti képviselők olyan közhivatalt viselnek, amelyekből nem származnak az állammal szembeni egyéni jogok, és az alapjogvédelem sem alkalmazható rájuk. A képviselői szólásszabadság sem a véleménynyilvánításhoz való jogra vonatkozó 5. cikkelyből, hanem a szabad mandátumot rögzítő 38. cikkből vezethető le.” Erdős (2019) [31.]

[567] Dukán-Vajda (2018) 11. lábjegyzet,194. o.

független képviselő az Országgyűlés tárgysorozatba vételről szóló döntését akkor kérhette, ha a kérelmét legalább tíz képviselő támogatta, ehhez képest a HHSz.-ben ehhez a döntéshez elegendő négy képviselő támogatása.
A képviselői módosító javaslatok benyújtására a HHSz. több időt biztosít, ezzel összességében normál eljárásban a törvényjavaslat parlamenti vizsgálatára és tárgyalására is hosszabb idő állhat rendelkezésre.

IV.3. A parlamenti fegyelmi jog változásai

IV.3.1. A parlamenti fegyelmi jog meghatározása, fogalmi keretek

A parlamenti fegyelmi jog mind eszközeiben, mind céljaiban igen sajátos jogterület, az „minden parlamentben ismert, célja, hogy az ügyrendek megóvásával a törvényhozás alkotmányos funkcióját védje, a benne szereplők (képviselők, hozzászólok stb.) és mások jogainak védelmét ellássa."[568] A parlamenti fegyelmi jog alatt tágabb értelemben „a képviselői kötelezettségek megszegése miatt anyagi (fegyelmi eljárási szabályok) rendelkezések összességét és alkalmazását foglalja magába."[569]

A parlamenti fegyelmi jog – eltérően az ismertebb munkajogi fegyelmi jogtól – a közjog körébe tartozik, alkalmazási területe a közhatalmi szerv, a parlament és a képviselő, mint a parlament alkotórésze. A parlamenti fegyelmi jog elsősorban a parlamenti tagok képviselői minőségében tanúsított magatartására terjed ki, azonban a törvényhozó hatalom függetlenségének biztosítása érdekében szükségszerűen kiterjedhet a képviselő magánszférájára is az intézkedés. A jogági különbségeknek köszönhetően a parlamenti fegyelmi jog szankciói is eltérnek a munkajogban alkalmazottaknál, azoknál szigorúbbak.[570]
„A parlamenti autonómia és a képviselő mentelmi jog miatt az Országgyűlés a különféle jogsértő (és házszabály-sértő) magatartások szankcionálását csak nagyon korlátozott mértékben engedheti át más szerveknek (rendőrség, bíróság). Más hatalmi ágak beavatkozása a parlament belső ügyeibe a hatalommegosztás elvét sértené, ugyanakkor természetesen jogsérelmek esetén a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését sem lehet teljesen

[568] Smuk (2014a) 45. o.
[569] Wéber (2007) 132. o.
[570] Szente (2010) 277. o.

kizárni."[571] Mivel nincs lehetőség rendes bírósági jogorvoslatra sem, a fegyelmi jogok gyakorlása a parlament privilégiumának[572] tekinthető.[573]

Célszerű elhatárolni egymástól a rendészeti jogkört és a fegyelmi jogosítványokat. Ennek kiindulópontja az a legitimnek elfogadott jogalkotói törekvés, hogy a parlamenti üléseket érő zavaró magatartások ellen fellépjen. E zavarások két irányból fenyegethetik a törvényhozó testületet: egyfelől kívülről, azaz képviselői mandátummal nem rendelkező személyek felől, másrészt azonban az ülésezés nemcsak a külső, hanem a belső zavarásoktól is megóvandó. Általánosságban úgy fogalmazhatunk, hogy a rendészeti jog elsősorban nem a képviselők, hanem a karzaton helyet foglaló személyek rendbontásának kiküszöbölésére szolgál.[574]

A parlamenti fegyelmi jog személyi hatálya kiterjed az országgyűlési képviselőkre, valamint az ülésen különböző minőségben részt vevő személyekre is. Szente Zoltán a fegyelmi jog személyi hatálya szempontjából négy személyi kört különböztet meg, melyek elhatárolása a résztvevői minőségükből következik: parlamenti képviselők, miniszterek és egyéb közjogi méltóságok, valamint az üléseken részt vevő személyek.

A legtöbb házszabály azonban nem ad egyértelmű választ arra, hogy a parlament fegyelmi hatalmát csak a képviselőkre vonatkoztathatjuk vagy szélesebb körre is alkalmazható. „Az biztos, hogy a különböző házszabályok szövegezése a fegyelmi, rendfenntartó intézkedések kapcsán hol az ülésen részt vevőkről, mint „személyekről", hol pedig kifejezetten a parlament tagjairól szól."[575]

Az országgyűlési képviselőkre nyilvánvalóan kiterjed a parlament fegyelmi hatalma, azonban ami a többi személyt illet, már több probléma felmerül. A miniszterek esetében először azt kell vizsgálni, hogy milyen minőségben vesz részt a parlament ülésén, rendelkezik-e képviselői mandátummal vagy sem. A kérdés az, hogyha a miniszter nem képviselői minőségében, hanem például a kormány tagjaként lép fel, akkor a parlament felléphet-e vele szemben a saját fegyelmi hatalma alapján? „Kizárhatja-e például a ház a minisztert egy ülésnapra, éppúgy, mint más tagjait, akkor, ha az a kormány képviseletében vett részt az

[571] Smuk (2014a) 45. o.
[572] A parlamenti privilégiumok biztosítják a plénum számára a függetlenséget, ezáltal a tagjai olyan mentességeket kapnak, mint például, hogy kivonják őket a bírói hatalom hatáskörébe tartozó szabályok alól.
[573] Szente (2010) 277. o.
[574] Wéber (2007) 134. o.
[575] Szente (2010) 278. o.

ülésen? S ha igen, van-e részvételi joga az ilyen miniszternek – mint egyébként kizárt képviselőnek – miniszteri minőségére hivatkozva?”[576]

Szente Zoltán a miniszterek parlamenti szereplésének jogi korlátai kétféle „hatalom” alapján magyarázhatók: „a házelnök tárgyalásvezetési jogköre mindenkire ki kell, hogy terjedjen, aki valamilyen módon részt vesz a vitában. (…) A minisztereknek éppúgy a házelnök adja meg a szót, mint másnak és semmi sem utal arra, hogy akár a kedvezményezett helyzetben lévő résztvevők ki lennének vonva az általános tárgyalási szabályok alól.”[577]

Más közjogi méltóságok, valamint a törvényhozás ülésein részt vevő személyek jogi helyzete hasonló a miniszterekéhez; a házelnök tárgyalásvezetési jogosítványai rájuk nézve is kötelezőek, ők is alá vannak rendelve a parlament fegyelmi hatalmának.

A tárgyalásvezetési jogosítványokat általában a T. Ház elnöke gyakorolja, de bizonyos döntések meghozatala a parlament, mint egész testület jogkörébe tartozik. „Ilyenkor ugyanis – teljesen vagy részben – a választók döntését annuláló határozatról van szó, amelyet csak nagyon súlyos fegyelemsértések esetén, s csak megfelelő garanciák mellett lehet alkalmazni.”[578] A házelnök jogosítványai elsősorban rendreutasító, figyelemfelhívó jellegűek, de ő felelős a rendfenntartásért és bizonyos szankciók kiszabásáért. Összességében három jogkört különböztethetünk meg: fegyelmi, tárgyalásvezetési és rendészeti jogköröket. Fontos azonban megjegyezni, hogy a gyakorlatban ezek a hatáskörök nem különülnek el élesen, „ugyanazon intézkedések ugyanis, amelyek a tárgyalásvezetési vagy rendészeti jogkört részét képezik, a képviselőkkel szemben alkalmazva, a fegyelmi jog részének is tekinthetők.”[579] Ugyanakkor a házelnök fegyelmi jogköre szűkebb értelemben a képviselőkre terjed csak ki, tágabb értelemben azonban magába foglalja az egyéb közjogi méltóságokat és a minisztereket is. „A személyi kör nagysága a törvényhozás fegyelmező jogkörének elismerésétől függ.”[580]

A fegyelmi jogra az egyedi mérlegelés a jellemző, hiszen lehetetlen lenne minden zavaró magatartást pontosan definiálni. A szabályokat egyrészt a szokásjog, másrészt a parlamenti etika, illem is meghatározza, másrészt a házszabályok inkább csak iránymutatást adnak azáltal, hogy meghatároznak egy-egy magatartást, amelyet „súlyos rendzavarásnak” minősítenek és ez iránymutatásként funkcionál a többi magatartás egyedi elbírálására. A

[576] Szente (2010) 279. o.
[577] Szente (2010) 282. o.
[578] Szente (2010) 283. o.
[579] Wéber (2007) 133. o.
[580] Wéber (2007) 133. o.

parlamenti fegyelmi jogra továbbá még a fokozatosság elve jellemző, minden ismételt rendzavarás esetén egyre súlyosabb büntetések, szankciók következnek. Mindazonáltal minden képviselőtől elvárható, hogy a házszabályok rendelkezéseit tartsa be.

A fegyelmi jog további fontos funkciója a testület tekintélyének megóvásán túl, a másokat sértő, rágalmazó kifejezések használatát is tiltsa. Ennek oka, hogy a képviselők parlamenti tevékenységüket illetően széles körű immunitással rendelkeznek, valamint a felelősségre vonásuk lényegesen nehezebb vagy egyenesen kizárt, főleg ha külső személyek érdekeit vagy jogait sértik meg. Ezért indokolt, hogy a házelnöknek legyenek eszközei a szólásszabadsággal, beszédjoggal való visszaélés ellen.[581] A képviselői jogállás fontos elemét képező immunitás és a fegyelmi jog összefüggése is nyilvánvaló, amit kiválóan igazol a rágalmazás és becsületsértés megítélésének változása.[582]

Pesti Sándor elemzése szerint a modern parlamentek házszabályaiban a fegyelmi jog két alapvető területen érvényesül: részben a parlamentben elkövetett fegyelmezetlenségeket büntetik – mint a tárgytól való eltérést, sértő kifejezések használatát, a tartós rendzavarást –, illetve a plenáris, valamint a bizottsági ülésekről történő igazolatlan hiányzásokat sújtják fegyelmi büntetéssel.[583]

IV.3.2. A fegyelmi jog rendszertani megközelítése: képviselői jogok és kötelezettségek

A fegyelmi jog szabályozásában rejlő legnagyobb kihívás a hatékony és kulturált parlamenti munka biztosítása és a képviselői jogok (és kötelezettségek) gyakorlásának érvényesülése közti kényes egyensúly megtalálása. Erre tekintettel érdemes kis kitérőt tennünk a képviselői jogállást tartalommal kitöltő jogosultságok és kötelezettségek terrénumára.

A fegyelmi jog szabályozásában „világítótoronyként magasodó" hatékonyság mellett fontos igazodási pont a képviselő részvételi kötelezettsége. A parlament munkájában való személyes közreműködés a parlament működését szolgálja, nem pedig a képviselő személyes érdekeit. A részvételi kötelezettség a parlament munkájában való folyamatos részvételt jelenti, hiszen a

[581] Wéber (2007) 138. o.
[582] E bűncselekményekre ugyanis eredetileg nem terjedt ki az immunitás tárgyi hatálya, ebben az Ogytv. hozott változást, amelyben nem szerepel az immunitás jelentette mentesség alól kivett bűncselekmény-típusok között a becsületsértés és rágalmazás. „A fegyelmi jog tehát át-, illetve – a jogintézmény történetére tekintettel talán helyesebb kifejezéssel élve – visszavette a T. Házban folyó munka kulturált mederben tartásának funkcióját: a büntetőjogi szabályozás helyébe egy speciális közjogi reguláció lépett." Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők immunitása. in: Parlamenti Szemle 2016/1. 28. o.
[583] Polt (2010) 245. o.

parlament működésének feltétele a határozatképesség megléte. A képviselők kötelezettsége továbbá a parlamenti fegyelem és etika betartása. „Ez olyan nyilvánvaló követelmény, hogy általában külön nem is szerepel írott magatartási szabályként. A parlamenti jog eleve a fegyelmi jogon keresztül, azaz mintegy negatív oldalról szabályozza a képviselők elvárt magatartási formáit."

A képviselői jogokat két nagy csoportba szokás sorolni: az egyik csoport a parlament zavartalan működését biztosító képviselői jogok, másik csoport a képviselő sajátos helyzetét garantáló jogok.

A parlament működéséhez kapcsolódó jogok teszik lehetővé a parlament funkciószerű működését, illetve biztosítják a folyamatos részvételt a törvényhozás munkájában. Ide „sorolhatók a szabad mandátum elvének olyan biztosítékai, mint a mentelmi jog és a megfelelő – a magyar Alaptörvény terminológiája szerint „függetlenséget biztosító" – javadalmazáshoz való jog."[584] E kategórián belül még további csoportosítást tehetünk: megkülönböztetjük a klasszikus testületi jogokat, valamint a speciálisan a parlamenti tagokat megillető jogosítványokat. Klasszikus testületi jognak nevezhetjük az ülésen való részvétel jogát, a felszólalás jogát, a testületi tisztségekre való választhatóság, a szavazás, valamint a javaslattétel jogát. A speciálisan parlamenti tagokat megillető jogosítványok – melyek egy része az említett klasszikus jogok parlamenti megfelelője – a törvénykezdeményezés joga, a parlamenti döntések indítványozásának joga, az interpellációs jog, a kérdezés és információ kérés joga, melyek elsősorban a parlament ellenőrzését szolgálják.[585]

A másik csoport, amelyeket „képviselői státusjogoknak" is szoktak nevezni, garantálják a parlament függetlenségét, biztosítják a szabad parlament működését, azt védik a külső és belső illetéktelen befolyásoktól. „E jogok minden esetben az egyéni képviselők személyes viszonyaiban öltenek testet, egy részük a hagyományos polgári közjogi felfogás szerint nem a képviselők egyéni kiváltsága, hanem a parlament, mint a törvényhozó testület privilégiuma. A képviselők sérthetetlensége vagy felelőtlensége nem azt szolgálják, hogy az állampolgároknak egy részét kivonják az általános jogegyenlőség elvének érvényesülése alól, hanem arra valók, hogy törvényhozó tevékenységük autonómiájának és szabadságának biztosításán keresztül a parlament függetlenségét védjék."[586]

---

[584] Erdős (2019) [33.]
[585] Szente (2010) 185. o.
[586] Szente (2010) 186. o.

IV.3.3. Nemzetközi kitekintés

IV.3.3.1. Egyesült Királyság

„Angliában a speaker erős és széles körű diszkrecionális hatalommal rendelkezik. Az általa kiszabható szankciók rendszere attól függően, hogy az a képviselőkre vagy a karzaton lévőkre vonatkozik-e, élesen elkülönül egymástól."[587] Ezen kívül még figyelembe kell venni, hogy az Egyesült Királyságban a parlament kétkamarás. Az alsóház fegyelmi szabályait a házszabály egy külön fejezetben rendezi.[588] A ház elnökének több lehetőség is van a kezében, hogy a képviselőt rendre utasítsa a fokozatosság elve szerint. Amennyiben a képviselő eltér a tárgytól vagy folyamatosan önmagát ismétli, megvonhatja tőle a szót. A súlyosan rendzavaró viselkedést tanúsító képviselőt felszólíthatja az ülésterem elhagyására, súlyosabb esetben ki is vezetetheti, ebben az esetben a képviselő aznap már nem térhet vissza az ülésre. „A rendreutasítást az elnök maga, saját észlelése alapján, vagy más képviselők felszólalása, illetve rendreutasítást kifejező felkiáltásai (Order! Order!)"[589]Abban az esetben, ha a képviselő nem engedelmeskedik a Házelnöknek vagy akadályozza az ügymenetet, az elnök javasolhatja a Háznak a képviselői mandátum felfüggesztését. A felfüggesztés ideje is fokozatosan emelkedik: első felfüggesztés időtartama öt nap, második felfüggesztésé húsz, minden további esetben a Képviselőház dönti el, hogy mennyi ideig tartson a felfüggesztés. A felfüggesztés időtartamára a képviselő nem jogosult tiszteletdíjra sem. A házszabályi rendelkezések mellett párhuzamosan életben van az etikai kódex, amely elsősorban a képviselők kötelezettségeit, az elvárható magatartási szabályokat, összeférhetetlenségre, nyilatkozati kötelezettségekre vonatkozó szabályokat tartalmazza.[590]

A Lordok házának tagjai fegyelmi felelősségre vonásának módjait a Ház belső szabályai valamint az etikai kódex tartalmazzák.[591] Mindkét ház rendelkezik magatartási kódex-el, amelyet minden tagnak kötelessége betartani. A két ház etikai kódexe hasonló alapelveket fogalmaz meg. Az etikai kódex megsértése esetén a parlamenti biztos vizsgálja ki a jogsértés körülményeit, a vizsgálatáról jelentést készít, melyet továbbít a Ház megfelelő bizottságának.

---

[587] Wéber (2007) 134. o.
[588] Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2016 Forrás: https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#42
[589] Koi Gyula: A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre? (Összefüggések és koncepciók). https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/koi.htm#l40 (letöltés dátuma: 2020.10.13.)
[590] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 16. o.
[591] Egyesült Királyság Alsóházra vonatkozó viselkedési szabályzata: https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm

A bizottság a jogsértő képviselőt meghallgatja, majd a végső döntést a felsőház mondja ki. A felsőház tagjainak munkáját is felfüggeszthetik, ebben az esetben nem vehetnek részt az üléseken, nem léphetnek be az épületbe sem és ezekre a napokra nem kapnak tiszteletdíjat.[592] Mindkét háznak jogában áll büntetéseket alkalmazni a magatartási kódex megsértése miatt. Az alsóháznak joga van egy tagot kizárni is.[593]

IV.3.3.2. Németország

Németországban az Alaptörvény és a Házszabály is rendelkezik a parlamenti fegyelmi jogról. Az Alaptörvény 40. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az elnök őrködik a szabályok betartása felett és gyakorolja a rendfenntartó jogokat a Bundestag épületében, továbbá az elnök jóváhagyása nélkül az épületben nem lehet házkutatást vagy lefoglalást foganatosítani.[594]

A Házszabály lehetőséget ad az elnöknek, hogy a tárgytól eltérő képviselőt felszólíthassa, továbbá a rendbontó és a ház méltóságát sértő képviselőket megnevezheti. „Németországban a név szerinti rendreutasítás a jellemző. Ha ez három alkalommal megismétlődik, ennek a szómegvonás a leggyakoribb következménye."[595]

A német fegyelmi jog ismeri a tiszteletdíj csökkentést is: „Kisebb rendbontás vagy a Ház méltóságának megsértése esetén az elnök 1000 euró büntetést szabhat ki a képviselőre akár úgy is, hogy előtte nem intette meg. Ismétlődés esetén a büntetés 2000 euróra emelkedhet."[596]

Az elnök súlyosabb esetben elrendelheti, hogy a Bundestag azon képviselője, aki súlyosan megsértette a rendet, vagy nem tartotta tiszteletben a Bundestag méltóságát, az ülés hátralévő részére, az ülésteremből távozzon. Ez az intézkedés nem felétlenül jár együtt pénzbírság kiszabásával és akár előzetes felszólítás nélkül is alkalmazható. A Bundestag tagja legfeljebb harminc ülésnapra felfüggeszthető. A felfüggesztett képviselő nem vehet részt a Ház bizottsági ülésein.[597] „Ezt a büntetést csak a legsúlyosabb magatartási szabálysértés esetén

---

[592] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 18. o.
[593] IPU Egyesült Királyságra vonatkozó adatai: https://data.ipu.org/node/183/law-making-oversight-budget/oversight?chamber_id=13512
[594] Németország Alaptörvénye: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03-245126
[595] Wéber (2007) 135. o.
[596] Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf 33. o.
[597] Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf 34. o.

alkalmazzák, olyannyira ritka, hogy 1949 óta összesen huszonegy esetben történt meg, ebből tizenegy a legelső választási ciklusban. A több ülésnapra kiterjedő felfüggesztés inkább csak elméleti büntetési lehetőség."[598]

A német szabályozás lehetőséget teremt, hogy a képviselő ellenvéleménnyel, kifogással éljen a kiszabott fegyelmi szankció vagy pénzbüntetés ellen. A kifogást írásban, megfelelő indokolással ellátva kell benyújtani a következő plenáris ülésig. „A német parlament kormánytöbbsége által megszavazott jogsértésekkel szemben az ellenzéknek – jóllehet az frakciójogként jelenik meg – jogorvoslati lehetősége nyílik. A Szövetségi Alkotmánybíróság konkrét viták eldöntésének fóruma lehet, ezzel az ellenzéki jogok védelmezőjévé válik."[599]

IV.3.3.3. Franciaország

Franciaországban az Alsóház szabályait a Házszabály XIV. fejezete foglalja össze. A kiszabható fegyelmi jogi intézkedéseket a következők: rendreutasítás vagy megintés; a rendreutasítás jegyzőkönyvbe vétele; megrovás; megrovás és ezzel egyidejűleg határozott idejű felfüggesztés alkalmazható.[600]

„Az a képviselő, akit megintettek és nincs joga felszólalásra, nem magyarázhatja meg a rendbontó magatartása okát az elnök engedélye nélkül. Ugyanazon ülés során előforduló második megintést jegyzőkönyvben kell rögzíteni. Már az első intést is jegyzőkönyvbe kell venni, ha a képviselő megkérdőjelezi, provokálja, fenyegeti valamelyik vagy több képviselőtársát. A jegyzőkönyvben rögzített megintés automatikusan a havi járandóság egynegyedének elvesztésével jár."[601] A felfüggesztett képviselő nem vehet részt a parlament munkájában, a Házba csak a felfüggesztést követő 15 nap eltelte után térhet vissza.

A Felsőházra vonatkozó fegyelmi jogi intézkedések megegyeznek az Alsóház szabályaival, az alábbi különbségekkel:

- megrovás esetén a szenátornak egy hónapra egyharmadával lecsökkentik a fizetését, valamint az összes alapfizetésen kívüli juttatását megvonják;

---

[598] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 34. o.
[599] Smuk (2018) 139. o.
[600] http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview
[601] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 20. o.

- megrovás és ezzel egyidejű felfüggesztés esetén két hónapra egyharmadával csökkentik a fizetését, valamint az összes alapfizetésen kívüli juttatását megvonják (Házszabály 92-97. cikk).

A fenti két szankció esetleges alkalmazása esetén a szenátornak vagy képviselőjének joga van a meghallgattatáshoz. A szankció kiszabásáról a házelnökjavaslatára a Házvita nélkül szavaz. Ilyen fegyelmi eljárásra 1958 óta nem volt példa a francia Szenátusban.[602]

Áttekintve az Európai Unió tagállamainak parlamenti fegyelmi jogi szabályait[603] az alábbiakat láthatjuk. „A parlamenti etika és fegyelem betartásának kötelezettsége, általában nem nyilvánvaló, írott magatartási szabály. A honatyáktól elvárható viselkedési formák többnyire a tárgyalási és fegyelmi jogon keresztül érvényesülnek. Gyakori megoldás az is, hogy a Házszabály az elnök feladatává teszi a plénum méltóságának őrzését."[604] Továbbá láthatjuk, hogy a legtöbb európai ország ismeri a szómegvonást, a felszólítást a tárgyra térésre, a rendreutasítást, a tiszteletdíj csökkentést vagy a tiszteletdíj csökkentését. Továbbá több ország fegyelmi jogi szabályában megjelenik a felszólítás az ülés elhagyására, valamint a legsúlyosabb a kizárás. A kizárás általában az adott ülésnapra vonatkozik, továbbá egyes országokban előre meghatározott, fix időtartamok: például Romániában 15 napra zárják ki a képviselőt, Lettországban az illetőt az ülésekről 1-6 alkalomra zárják ki. A kizárást alkalmazó országok szabályai szerint a kizárás a legtöbb esetben tiszteletdíj csökkentéssel vagy tiszteletdíj csökkentéssel jár együtt.

IV.3.3.4. Következtetések

A magyar szabályozást összehasonítva más európai országok gyakorlatával a következőket állapíthatjuk meg. Az általam áttekintett francia, német és angol parlamenti jog gyakorlatában tipikusnak tekinthető az a gyakorlat, hogy a házelnök jogosult a fegyelmi jogkört gyakorolni, valamint, az országok házszabálya tartalmaz a tárgyalás rendjének betartására és betartatására vonatkozó előírásokat. A magyar parlamenti fegyelmi szabályozás még a legutóbbi szigorítások ellenére sem tűnik ki a többi ország közül, „középmezőnybe tehető", mert megengedőbbekkel és szigorúbbakkal is találkozhatunk: például az Egyesült Királyságban súlyos esetben határozatlan időre is szólhat a felfüggesztés, mely mindenképpen súlyosabb

[602] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 21. o.
[603] Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június. 58-70. o.
[604] Wéber (2007) 137. o.

szankció a magyar szabályozásnál, továbbá ez időre a tiszteletdíjat is megvonhatják a képviselőtől. Az angol parlamenti jogban bevett gyakorlat a meghatalmazás útján történő szavazás is. A magyar módosítás a megbízásra vonatkozó részletszabályok esetében az Egyesült Királyság Alsóházában jelenleg irányadó szabályokat is alapul véve teszi lehetővé a megbízó számára, hogy az egyes szavazásokra vonatkozó kifejezett szándékát a megbízást ellátó képviselővel kötött írásbeli megállapodásban is rögzítse.

Ezzel ellentétben Németországban a szankciók a felszólítástól a rendre utasításon át, legfeljebb 30 ülésnapra való felfüggesztésig terjednek. A francia szabályozásban láthattuk, hogy szintén van lehetőség a képviselő felfüggesztésére, aki a felfüggesztés ideje alatt nem vehet részt a parlament munkájában, és a T. Házba csak a felfüggesztést követő 15 nap eltelte után térhet vissza, tehát az utóbbi két ország szabályai jelentősen enyhébb szankciókat alkalmaznak, mint a magyar szabályozás.

IV.3.4. A parlamenti fegyelmi jog hazai története, fejlődése

Magyarországon a parlamenti fegyelmi jog hosszú múltra nyúlik vissza, kezdeti kialakulása a dualizmus korára tekinthető, és egy máig szigorodó folyamatnak lehetünk a szemtanúi. „Az állandó törvényhozó országos gyűlések a 13. század végén jelentek meg Magyarországon. Ezeket gyakran a nevezetes Rákos mezején tartották."[605] „1848-tól indultak meg az évenkénti országgyűlések. 1867-re lett rendszeres és állandóan ülésező az Országgyűlés, és 1945-ig 22 ciklust számlált."[606] „Már az első népképviseleti országgyűlés házszabályában is megtaláljuk a fegyelmi jog szabályozását. A rendelkezések szerint az elnöknek joga van a felszólalót (közelebbről nem részletezett esetekben) rendreutasítani, másodszori rendreutasítás után pedig javasolhatja a háznak, hogy vonják meg a szót a renitenskedő képviselőtől, sőt jegyzőkönyvi megrovást is indítványozhat."[607] Pesti Sándor a parlament igazságszolgáltatási funkciójának részének tekintette a fegyelmi jog alkalmazását. Különbséget tett a képviselői mandátummal rendelkező, valamint a házban rendszeresen szereplő, de a képviselői mandátummal nem rendelkező aktorok között. „Már az 1848-as házszabályban szerepelt (és egészen 1946-ig benne is maradt), hogy a karzaton a tetszésnyilvánítás tilalmát megszegő személyt (vagy akár

[605] Mezey-Szente (1995) 206. és 208.
[606] Kukorelli (1996) 247.
[607] A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm

az egész karzatosztályt) kétszeri figyelmezetetés után az elnök a karhatalom igénybevételével eltávolíttathatja. A botrányt okozókat ezen kívül az országgyűlés meg is fenyítette."[608]

1875-ben egy házszabály revízió vette kezdetét, mely során először definiálták a fegyelemsértés fogalmát. A definíció szerint, ha a képviselő „közerkölcsiséget és illemet sértő vagy a ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használ", akkor rendre kell utasítani, mely a házelnök kötelessége. A Házszabály még tovább bővítette az elnök jogkörét. A második rendre utasítást követően az elnöknek kötelessége a szót megvonni a képviselőtől. „Döntése vitathatatlan volt, amivel az ellenzék többnyire – értelemszerűen – nem értett egyet, mert úgy ítélte meg, hogy a Ház feje is hibázhat, és ez esetben tévedése nem korrigálható. Miután a testület elnöke mindig a kormánypárt egyik prominens képviselője volt, személye – a legjobb szándék ellenére is – bizalmatlanságot váltott ki az ellenzék körében."[609]

Az ellenzék nem értett egyet az elnöki jogkör kiszélesítésével, sem a szabályok szigorításával. Madarász József (Függetlenségi Párt) veszélyesnek tartotta, hogy a házelnök esetleges tévedéseit nem lehetne korrigálni: "az elnököt éppen olyan hibázható egyénnek tartom, mint bármelyik képviselőt, és nem tartom csalatkozhatatlannak: ezért nem is óhajtok neki oly hatalmat adni, hogy ő elvonhassa a képviselőtől a szót, és nem óhajtom a képviselőháztól elvenni a jogot, hogyha netalán az elnök legjobb szándékból, de mégis helytelenül utasította rendre a képviselőt: akkor a képviselőház ne mondhassa ki véleményét, hogy az elnök e tekintetben a rendreutasítással nem élt jogosan." [610]„Hanem persze: ügyetlen vagy rosszakaratú elnök kezében az az ülésrendészeti hatalom, melyre egész okoskodásomat alapítom, a gyakorlatban tényleg klotürré fajulhat. Ha az elnök abban a téves hitben vagy azon szándékos ürügy alatt, hogy a feljegyzett szónokok nem tárgyalni akarnak, hanem obstruálni, rekeszti be a vitát: akkor az ülésrendészet köpenyege alatt valóságban a klotür bujkál."[611]

A fegyelmi jog minden addiginál átfogóbb módosítását hozta az 1887-es revízió, ekkor jelentek meg olyan szankciók, amelyek egészen 1948-ig élő, a gyakorlatban is rendszeresen alkalmazott elemei lettek a házszabályoknak. A parlamenti mentelmi bizottság pedig a

[608] Pesti (2002) 26. o.
[609] Wéber (2007) 139. o.
[610] A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm
[611] Szászy-Schwarz (2017) 181. o.

fegyelmi ügyek megvitatásának fő fórumává vált. A fegyelmi jog büntetési tételeinek kidolgozása a mentelmi bizottság feladatává vált.

1913-as házszabály tovább szigorította a fegyelmi jogi rendelkezéseket, a sértő kifejezést használó képviselőt a ház már az első elnöki szómegvonás után is mentelmi bizottság elé utalhatja, a mentelmi bizottság javasolhatja a legsúlyosabb büntetést, a képviselőházból történő kizárást, továbbá új szankcióként bevezetik a tiszteletdíj csökkentést.[612]

Az 1913-as házszabály mondta ki először explicite módon, hogy a rendet tartósan zavaró képviselővel szemben az elnök a karhatalmat is igénybe veheti, ez korábban csak a hallgatósággal szemben volt megengedett.[613]

„Az 1924-es Házszabály-revízió a fegyelmi vétségek körét kiterjesztette azokra az esetekre, amikor valaki a zárt ülésről, legyen az a plénumon vagy bizottságban, információkat szivárogtatott ki. Ha minősített adatról van szó, ma ez a magatartás a sérthetetlenség körébe esik, azaz büntetőjogi felelősséggel jár, amennyiben az országgyűlés a mentelmi jogot felfüggeszti."[614]

Az 1946-os házszabály átvette a fegyelmi jog 1945 előtti szabályozását. Csupán apróbb módosítások történnek, melyekre a szankciók enyhítése a jellemző.

Az 1950-ben elfogadott kommunista házszabály „szétzúzta" a fegyelmi jog szabályozásának folytonosságát. A fegyelmi jog szabályozása mindössze egy rövid szakaszban történt meg.

A rendszerváltásig nem történt érdemi változás a parlamenti fegyelmi jogban, viszont ebben az időszakban valódi parlamentarizmusról sem beszélhettünk. A kirakat- vagy látszatparlamentben nem volt szükség hatékony fegyelmi jogra. Noha a rendszerváltás éveben a közjogi intézmények szabályozása szinte kivétel nélkül vissza-/áttért a demokratikus államokban megszokott keretek közé, s az Országgyűlés is visszanyerte szerepét és tekintélyét, ez a fegyelmi jogban reflektáltalan maradt: „A plénumon elkövetett fegyelemsértés büntetése a rendszerváltást követő első parlamenti ciklusban soha nem merült

[612] A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm
[613] A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm
[614] Polt (2010) 247. o.

fel, sem az ügyrendi bizottság házszabály-előkészítő tevékenysége során, sem a plenáris ülésen. Az 1994-es, új házszabály kormánypárti tervezete azonban egészen komoly fegyelmi jogi rendelkezéseket tartalmazott. Ezen rendelkezések a régi házszabályokból lettek átvéve, némileg zanzásított és egyszerűsített formában."[615]

Jelen fejezetben a parlamenti fegyelmi jog alakulását szeretném bemutatni egészen a HSz. rendelkezéseitől, az Ogytv. legutóbbi, 2020.február 1-től hatályba lépett rendelkezésekig. Mielőtt azonban rátérnék ennek részletes ismertetésére, a későbbi összefüggések könnyebb elemzése érdekében először áttekintem a képviselői jogokat és kötelezettségeket, hiszen a módosítások jelentősen érintik ezeket.

IV.3.5. A hazai szabályozás alkotmányi szintű elemei

Korábban az Alkotmány nem tartalmazott a képviselők fegyelmi jogállására vonatkozó egzakt szabályokat, úgy, mint a mai Alaptörvény. Az Alkotmány erre vonatkozóan annyit mondott ki, hogy „az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét."[616] Ebből vezették le a fegyelmi jogra vonatkozó jogalkotást, valamint ez azt jelenti, hogy a „Házszabálynak tartalmaznia kell az Országgyűlés működésére és tárgyalási rendjére vonatkozó alapvető, lényeges szabályokat, amelyekhez az alkotmányozó hatalom a minősített többség követelményét rendelte."[617]

Hazánkban jelenleg a képviselők jogállásának alkotmányos alapjait az Alaptörvény tartalmazza: „az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják."[618]
Az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadsága szintén alkotmányos alapokon nyugszik, az Alaptörvény biztosítja a képviselők szavazáshoz, törvénykezdeményezéshez, interpellációhoz és kérdéshez való jogát, továbbá a mentelmi jogát.[619]

---

[615] A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm
[616] Alkotmány 24. § (4) bekezdés
[617] Balogh-Holló-Kukorelli-Sári (2003) 341. o.
[618] Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés
[619] Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés, 6. cikk (1) bekezdés, 7. cikk (1)-(2) bekezdés

A képviselői tevékenység alkotmányos korlátai közé az Alaptörvény negyedik módosítása emelt új elemeket. A negyedik módosítást megelőzően az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése – az Alkotmány rendelkezéseihez hasonlóan – a következőket tartalmazta „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét." A 2013. március 25. napján hatályba lépett negyedik módosítás az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdését az alábbi szövegrésszel egészítette ki: „Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol." A módosítás indokolása az volt, hogy az Alaptörvényben egyértelműen és világosan megjelenjen, hogy az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása – figyelemmel az Országgyűlés plenáris ülésezésével összefüggő, a kirívóan sértő kifejezések szankcionálása terén megjelenő határozott parlamenti fellépésre – és méltóságának megőrzése alapvető jogpolitikai érdek és erkölcsi követelmény. A módosítás ezeknek a követelményeknek a tükrében emelte be az Alaptörvénybe, hogy az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. Továbbá a módosítás világossá teszi, hogy a törvényalkotónak egy olyan szerv működtetésével kell biztosítania az Országgyűlés biztonságát – fizikai védelmét, belső működéséhez kapcsolódó rendészeti feladatokat –, amelyet az Országgyűlés elnöke irányít.[620]

Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése alapján biztosított felhatalmazás alapján a képviselők véleménynyilvánításának részletszabályait az Ogytv. illetve a HHSz. tartalmazza.[621]

IV.3.6. A HSz. fegyelmi jogra vonatkozó szabályai

Korábbi, az obstrukciós eszközök összehasonlítása című fejezetben már tárgyaltam a Hsz. parlamenti fegyelmi jogi szabályait, ezért itt az összehasonlítás teljessége kedvéért csupán röviden összefoglalnám a legfontosabb szabályait.

Ahogyan fentebb kifejtettem, a rendszerváltást követően az első parlamenti ciklusban még nem merült fel a plénumon elkövetett szabálytalanságok büntetése. A HSz. egy külön részben tartalmazta a tárgyra térés és a szómegvonás szabályait. Az elnök jogosítványai közé tartoztak ezek az intézkedések, melyekre a fokozatosság elve volt jellemző. Az elnök felszólíthatta azt

[620] Alaptörvény negyedik módosításának indokolása
[621] Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg.

a felszólalót, aki eltért a tárgytól, majd egyidejűleg figyelmeztette az eredménytelen felszólítás következményeire is. Az elnök rendreutasíthatta azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használt, egyidejűleg figyelmeztette az esetleges második felszólítás következményeire.[622] „Annak megítélése, hogy mely kifejezés minősült sértőnek – az Alkotmány- és igazságügyi bizottság iránymutatása szerint – a mindenkori levezető elnök mérlegelési jogkörébe tartoztak. Az elnöklés fontos eleme volt az üléstermi rend fenntartása. Erre tekintettel az elnök feladata volt, hogy a plenáris ülésen zajló vitákat figyelemmel kísérve haladéktalanul beavatkozzon ilyen esetekben, akár a felszólalás közben is."[623] A legsúlyosabb szankció pedig az volt, amikor az elnök meg is vonta a szót, attól, akit beszéde során harmadszor szólított fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasított rendre. Akitől a szót megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanabban az ügyben nem szólalhatott fel újra.[624] A fokozatosság elve mellett megfigyelhető volt, hogy a fegyelmi jog alkalmazása az elnök egyedi mérlegelésétől függött, mivel a HSz. nem határozta meg, hogy mi számít például „súlyos rendzavarásnak".

Összességében elmondhatjuk, hogy a HSz. szabályai szerint a legsúlyosabb szankció a szó megvonás volt, melynek következményeként a képviselő azon ülésnapon, ugyanazon ügyben nem szólalhatott fel. Ezen kívül a HSz. még nem ismert olyan szigorúbb szabályokat, melyek kizárással, tiszteletdíj megvonással jártak volna. Ezek az intézkedések a parlamenti fegyelmi jog reformjával léptek életbe. Elmondható, hogy a rendszerváltást követően alulszabályozott volt a fegyelmi jog kérdése, ez az Ogytv. megalkotásával változott meg. A T. Ház ebben a törvényben pótolta a rendszerváltást követő 22 év hiányosságát, amikor a fegyelmi jogra vonatkozó szabályokat HSz.-ből átemelték az új Ogytv.-be, majd azt bővítve a parlamenti fegyelmi jog szabályai megújult, szigorúbb formában egy önálló fejezetet képeznek. [625]

IV.3.7. Az Ogytv. szabályai 2019. december 31-ig

Az Ogytv.-ben a fegyelmi jogra vonatkozó szabályok az Országgyűlés ülésezéséről szóló második részben kaptak helyet. Míg korábban az elnöknek annyi hatásköre volt, hogy a tárgytól eltérés esetén figyelmeztethette a felszólalót, valamint azt rendre utasíthatta, legsúlyosabb esetben pedig megvonhatta tőle a szót, ahhoz képest ebben az időszakban már

[622] HSz. 54. § (2) bekezdés
[623] Wéber (2007) 142. o.
[624] HSz. 54. §
[625] Kukorelli István és Smuk Péter álláspontja szerint a magyar parlamenti jogban alulszabályozott volt a fegyelmi jog, ezt rendszerszerűen az Ogytv. vezette be. Lásd: Kukorelli-Smuk (2014) 345-359. o.

az elnöknek rendkívül széles jogkörei voltak. Az Ogytv. 45. § szerint „Az Országgyűlés ülése zavartalan lefolytatásának biztosítása az ülést vezető elnök feladata, ennek érdekében az ülést vezető elnök, illetve – az ülést vezető elnök vagy a Házbizottság javaslatára – az Országgyűlés az e törvényben meghatározott szankciókat, intézkedéseket alkalmazhatja."
Ahogy azt már az obstrukció elleni intézkedések című részben kifejtettem, a Hsz.-hez hasonlóan az új szabályozásban is megjelenik a tárgytól való eltérés szankcionálása, a szó megvonása, valamint a rendreutasítás, mint szankciók. Jelentős szigorítás a HSz.-hez képest, hogy az ülést vezető elnök figyelmeztetés és felszólítás nélkül megvonhatja a szót, attól a képviselőtől, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja. Az a felszólaló, akitől az ülésvezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.[626]
Ezzel egyidejűleg az Ogytv. 49. § (2) bekezdése korlátozza is a házelnököt: az imént ismertetett szabály kivételével nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával nem figyelmeztette előre a képviselőt a felszólítás követelményeire.
Az ülés berekesztésének valamint felfüggesztésének lehetősége a korábbi és az új szabályozásban is lehetősége van az elnöknek, ami abból a szempontból a legsúlyosabb szankciónak tekinthető, hogy ezzel az intézkedéssel a házelnök az összes képviselő jogát korlátozza. Az Ogytv. 51. § szerinte erre az elnöknek akkor van lehetősége, hogyha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.

Ahogy fentebb írtam, a régi és az új szabályozás sok hasonlóságot mutat, az alapjai ugyanazok, azonban új, szigorúbb szankciók is megjelentek.

Egyik új elem a HSz. szabályaihoz képest az országgyűlési képviselők kizárásának lehetősége. A kizárás szankción belül is véleményem szerint érvényesül a fokozatosság elve, és álláspontom szerint két magatartáscsoportra osztható az az eset, amikor a kizárás, mint szankció alkalmazható. A kizárásra egyrészt akkor kerülhet sor, ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó

[626] Ogytv. 49. (1) bekezdés

szabályait megszegi.[627] Továbbá, ha a képviselő a felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet.[628] Ebben az esetben már nem a házelnök dönt önállóan a kizárásról, hanem az elnök javaslatára az Országgyűlés vita nélkül határoz.[629] Az elnök abban az esetben határozhat kizárásról, ha az Országgyűlés határozatképtelen, azonban ebben az esetben is az Országgyűlésnek a következő ülésén azt utólag jóvá kell hagynia és vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.[630] Az ezen magatartások miatti kizárás következménye, hogy az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra, továbbá a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.

A másik magatartásforma, amelyért a képviselőt kizárással lehet sújtani, az az eset, amikor a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel vagy más kivezettetését akadályozta.[631] Ebben az esetben is az ülést vezető elnök javaslatára a T. Ház dönt vita nélkül a képviselő ülésnapról való kizárásáról. Ebben az esetben a kizárás következménye a tiszteletdíj csökkentésen kívül, hogy a képviselő jogainak gyakorlása is felfüggeszthető, amire korábban nem volt példa. A kizárt képviselő a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Továbbá a Házbizottság bármely tagjának kezdeményezésére az imént részletezett magatartás (50. § (1) bekezdés) kifejtésétől számított tizenöt napon belül javasolhatja a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését. A javaslatban meg kell jelölni a felfüggesztés okát, valamint a megsértett házszabályi rendelkezést is.[632]

Abban az esetben, ha a képviselő a fenti magatartást ugyanazon ülésszakon belül folytatja, az Országgyűlésnek lehetősége van a képviselő jogainak gyakorlását:

- második alkalommal hat ülésnapra,
- a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra felfüggeszteni.[633]

Ebben az esetben a képviselő a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában,

[627] Ogytv. 49. § (4) bekezdés
[628] Ogytv. 48. § (3) bekezdés
[629] Ogytv. 49. § (4)-(6) bekezdés
[630] 49. § (5) bekezdés
[631] Ogytv. 50. § (1)–(2) bekezdés
[632] Ogytv. 51/A. § (2) bekezdés
[633] Ogytv. 50. § (5) bekezdés

továbbá tiszteletdíjra nem jogosult. Ezeket a szabályokat abban az esetben is alkalmazni kell, ha a képviselő a magatartásokat a bizottsági ülésen tanúsította.[634]

A tiszteletdíj csökkentés, a másik új szankció, ami az Ogytv.-ben megjelent. Anyagi szankció alkalmazása nem idegen a nemzetközi gyakorlatban. Ahogy fentebb is elemeztem, a német, az angol és a francia szabályozás is ismeri a tiszteletdíj csökkentést, melyet általában mellékbüntetésként alkalmaznak. A haza szabályozás áttekintése során sem ismeretlen ez a szankció, ugyanis az 1913-as Házszabályban már bevezetésre került a tiszteletdíj csökkentés alkalmazása.

Tiszteletdíj csökkentés alkalmazására az Ogytv. szerint akkor kerülhet sor, ha a képviselőt kizárták az ülésnapról, vagy a képviselő jogait felfüggesztették. Az Ogytv. arra is ad lehetőséget, hogy a fentebb ismertetett magatartások elkövetése esetén (Országgyűlés tekintélyének megsértése, súlyos rendzavarás, fizikai erőszak alkalmazása vagy azzal való fenyegetés stb.)[635] a Házbizottság bármely tagjának kezdeményezésére, a magatartás kifejtésétől számított 15 napon belül egyéb jogkövetkezmények hiányában elrendelik a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését.

A tiszteletdíj csökkentés mértékének megállapítása nem szubjektív, hanem annak maximuma az Ogytv.-ben szabályozásra került az alábbiak szerint:

A tiszteletdíj csökkentés mértéke nem haladhatja meg a képviselő esedékes

- egyhavi tiszteletdíjának harmadát, ha a tiszteletdíj csökkentésre a 48. § (3) bekezdése, illetve a 49. § (4) bekezdése,
- egyhavi tiszteletdíját, ha a tiszteletdíj csökkentésére az 50. § (1) bekezdése alapján került sor. [636]

A Házbizottságnak lehetősége van bármely tagjának javaslatára tiszteletdíj csökkentést kiszabni, illetve javasolhatja a képviselő jogainak felfüggesztését is. A képviselőnek lehetősége van a Házbizottság döntéseivel szemben jogorvoslattal élni: amennyiben a képviselő a döntéssel nem ért egyet, a döntésről szóló tájékoztatót követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól a

[634] Ogytv. 50. § (8) bekezdés
[635] Ogytv. 48. § (3) bekezdése, 49. § (4) bekezdése, 50. § (1) bekezdésében meghatározott magatartások esetén
[636] Ogytv. 51/A. § (13) bekezdés

döntés hatályon kívül helyezését, melyről a bizottság a kérelem beérkezését követő tizenöt napon belül dönt.[637]

Az Ogytv. fegyelmi jogra vonatkozó szabályait nemcsak az Országgyűlés ülésein kell alkalmazni, hanem külön nevesíti és szabályozza a bizottsági ülés zavartalan lefolytatása érdekében követendő magatartást valamint az ott alkalmazható szankciókat, amelyek megegyeznek az Országgyűlés üléseire vonatkozó szabályokkal.

A fejezet végén a törvény rendelkezik a házelnök rendészeti jogköréről is. A házelnök az Ogytv.-ben és az Alaptörvényben meghatározottak szerint gyakorolja a rendészeti jogkörét. A tárgyalási és szavazási rend fenntartása érdekében az ülést vezető alelnök is rendészeti jogkört gyakorol az Ogytv.-ben és az Alaptörvényben meghatározottak szerint.[638] Az ülést vezető elnöknek lehetősége van az Országgyűlési Őrséggel kivezettetni az ülésteremből a kizárt képviselőt, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.[639] Továbbá az Országgyűlési Őrség gondoskodik arról, hogy a kizárt vagy a jogainak gyakorlásából felfüggesztett képviselő a felfüggesztés vagy kizárás ideje alatt nem léphet be az ülésterembe. A képviselőnek a rendészeti intézkedés alkalmazása ellen kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, mely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, majd a vizsgálat eredményét megküldi az Országgyűlésnek.

A szigorított fegyelmi jogi normák hamar kitörtek a „papírjog”-státusból, relatíve gyorsan megszülettek az első, ezeken alapuló döntések is. Az Országgyűlés ülései a botrányoktól voltak hangosak, főleg a 2010-2014-es ciklus volt kirívó időszak.[640] Ennek értékelése két ellentétes narratíva mentén lehetséges: igazolni láthatjuk ezen esetekkel a fegyelmi jog megteremtésének szükségességét, de akár azt is, hogy a szigorítás nem volt képes megakadályozni a jogsértő cselekményeket.

---

[637] Ogytv. 51/A. § (4)-(6) bekezdés
[638] Ogytv. 53. § (1) bekezdés
[639] Ogytv. 53. § (2) bekezdés
[640] A teljesség igénye nélkül néhány példa:
2013. januárjában Szanyi Tibor az interpellációja után „kirívóan sértő kifejezést használt”. (H/10521. sz. iromány)
2013. áprilisában Cséfalvy Zoltán nemzetgazdasági minisztériumi államtitkár felszólalását zavarta meg Szilágyi Péter és Karácsony Gergely egy, az ülésteremben elhelyezett táblával. (H/11022. sz. iromány) Nemsokkal ezt követően 2013. májusában Szabó Rebeka és Dorosz Dávid szintén egy molinót feszítettek ki az ülésterem közepére, mellyel megzavarták a tanácskozást. (H/11297.sz. iromány)
Egy másik kirívó eset, amikor Gaudi-Nagy Tamás és Lenhardt Balázs 2014 februárjában kivitték az uniós zászlót az ülésteremből, majd kidobták a Parlament ablakán. (H/13794. sz. iromány) Párttársukat Novák Előd pedig két esetben is antiszemita megjegyzéséért büntették meg. (H/11560., H/11400. sz. iromány)

IV.3.8. Az Ogytv. 2020. február 1. napjától hatályos módosítása

IV.3.8.1. Eljárási újdonságok

2019. november 12. napján nyolc kormánypárti képviselő[641] benyújtotta az Ogytv. módosítását célzó törvényjavaslatot.[642]

Az Ogytv., valamint az azzal egyidőben benyújtott Házszabály-módosítás nagy port kavart, különösen a fegyelmi jogra vonatkozó szabályok módosításától volt hangos a média. A törvényt az Országgyűlés a 2019. december 10-i ülésnapján fogadta el, 2020. február 1-jén lépett hatályba. Az Ogytv. módosítás átalakította a fegyelmi jogi szabályok rendszerét, a módosítás több új elemet is bevezetett jelentős szigorításokkal. A továbbiakban a törvénymódosítás hozta új szabályokat ismertetem.

Az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Országgyűlés tekintélyének megőrzése eddig kizárólag a házelnök feladata volt. A módosítást követően a házelnök mellett az ülés vezetésében közreműködő jegyzők is részt vesznek a T. Ház tekintélyének megőrzésében.[643] A módosítás ugyanis lehetőséget biztosít az ülést vezető elnök számára, hogy a tárgyalási rend fenntartásában történő közreműködésre felkérhessen más, az ülésteremben tartózkodó jegyzőt, alelnököt, illetve akár a háznagyot is. Az általános kötelezettségén túl a jogellenes magatartás megszüntetésében történő személyes közreműködésre is felkérheti elsősorban az ülés vezetésében közreműködő, másodsorban az ülésteremben tartózkodó jegyzők bármelyikét, valamint az ülésteremben tartózkodó alelnököket, illetve a háznagyot is. A módosítás a házszabályszerű működés helyreállítása érdekében az ülést vezető elnök felkérése nyomán tett intézkedések esetében – figyelemmel arra, hogy azok célja éppen a házszabályszerű működés helyreállítása – kimondja, hogy a tisztségviselővel szemben jogszerű intézkedése miatt nekik nem kell fegyelmi intézkedéstől tartaniuk.[644]

IV.3.8.2. Új fegyelmi jogi tényállások

Új fegyelmi tényállásként jelenik a „megfélemlítő kifejezést használ” kifejezés, amely az Ogytv. 46/D. §-ában kapott helyet, és szankcionálja azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot- kirívóan sértő vagy

---

[641] Kocsis Máté (Fidesz), Böröcz László (Fidesz), Dr. Bajkai István (Fidesz), Dr. Vejkey Imre (KDNP), Halász János (Fidesz), Harrach Péter (KDNP), Hende Csaba (Fidesz), Nacsa Lőrinc (KDNP)

[642] Kihirdetett formája: az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CVIII. törvény

[643] Ogytv. 45. § (1)-(2) bekezdés

[644] Ogytv. 45. § (2) bekezdés

megfélemlítő kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el. Kérdésként merült fel, hogy a már korábban bevezetett, „az Országgyűlés tekintélyét súlyosan sértő magatartás" formula, valamint a módosítást követően bevezetett „megfélemlítő kifejezést használ" formula bizonytalan tartalmú, ugyanis ezek a fogalmak nem kerültek definiálásra, megítélésű szubjektív, így ez felvetheti az önkényes jogalkalmazást. Továbbá kérdéses, hogy a jogbiztonságnak megfelel-e a szabályozás tekintettel arra, hogy a szankciók kiszabásához nincs érdemi mérlegelési szempont, ami a jogsértés körülményeinek vizsgálatát előírná. Ugyanakkor a fenti kérdések megválaszolásánál figyelembe kell vennünk a parlamenti jog sajátos szabályozástechnikáját, valamint az ide vonatkozó Alkotmánybírósági gyakorlatot is. Mint ismeretes, minden parlament rendelkezik „önkormányzati funkcióval", mely során – az alkotmány keretei között – saját szervezeti és működési rendjét meghatározza. „Az országgyűlési önkormányzat egyik legjellemzőbb megnyilvánulása a parlamenti fegyelmi jog gyakorlása."[645] A parlamenti jog forrásai között megtalálhatjuk a konvenciókat, jogszokásokat, ezért „puha jognak" is nevezhetjük, ami azt jelenti, hogy egyes részei nem feltétlenül koherensek, s megsértésük nem minden esetben jár szankcióval. „A parlamenti jognak vannak olyan területei, amelyek ritkaságuk és/vagy bonyolultságuk miatt kevésbé szabályozhatók: konkrét problémáik általában széles mérlegelés alapján történő eseti döntést igényelnek"[646] Ezért nem is várható el, hogy minden magatartásra kiterjedő szabályozással rendelkezzen, hanem a meghatározó szabályozásokból (például Alaptörvény, Házszabály) kell levezetni és tartalommal megtölteni az egyes rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) számú határozatában a következőket mondta ki:

A képviselő bizottsági ülésről való kizárásának és tiszteletdíj-csökkentésének azon tényállási elemei, amelyek valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezések használat szankcionálják, az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdéseinek védelme érdekében születtek. A véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme eleve nem terjed ki azokra az esetekre, amikor valaki a véleménynyilvánítás szabadságát úgy gyakorolja, hogy az mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére irányul. Ezért ezen tényállások tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelme fel sem merülhet.

Ezen fegyelmi intézkedések alkalmazásának másik lehetséges esetköre az, amikor a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa

[645] Szente (2010) 66. o.
[646] Szente (2010) 34. o.

használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet.
Az Alkotmánybíróság szerint képviselői szólásszabadság tekintetében különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. Alkotmányos alapjogként a véleménynyilvánítás szabadsága fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a jó hírnévhez, a becsülethez való jogok védelme, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltósága – mint külső korlátok – korlátozhatják.
Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Ezek a szabályok gyakorlatilag olyan „tűrési határt" vonnak meg, amelyen belül maradva még biztosítható az érdemi testületi működés.
Továbbá minden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be az előírt házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.[647]
További új fegyelmi tényállásokként jelentek meg a módosítást követően: „a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavaró közbeszólás"[648]; valamint „az ülés, a vita, vagy a szavazás menetének zavarása, vagy akadályozása, illetve más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztségviselő zavarása, vagy akadályozása üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében."[649] A módosítás ugyanazon jellegű magatartás enyhébb és súlyosabb eseteiben teszi lehetővé szankció alkalmazását. Míg zavarás esetében az ülés, a vita vagy szavazás menete, illetve más személy joggyakorlása nem lehetetlenül el, addig akadályozás esetében – ideiglenesen vagy tartósan – igen. Az alkalmazható jogkövetkezmények a magatartás súlyosságához igazodnak, és a fokozatosság elvének érvényre juttatása érdekében eltérően határozzák meg a zavarás, illetve akadályozás esetében elrendelhető szankciókat.

IV.3.8.3. Szankció-reform

A módosítás a tiszteletdíjra vonatkozó szabályokat is jelentős mértékben átalakította. A fegyelmi jogba ütköző egyes súlyosabb cselekmények esetén a házelnök a képviselő tiszteletdíját a törvény előírása szerint csökkenti, mérlegelési jogköre a csökkentés

[647] 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat
[648] Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pont
[649] Ogytv. 46/E. §-46/F. §

mértékének meghatározására terjed ki a törvényi keretek között. Az enyhébb súlyú cselekmények esetében a képviselő tiszteletdíja a törvénymódosítás előírása értelmében csak abban az esetben csökken, ha az ülést vezető elnök által alkalmazott rendreutasítás, illetve figyelmeztetés nem vezet eredményre.

A módosítás jelentősen megemelte az egyazon cselekmény miatt kiszabható tiszteletdíj-csökkentés maximumát:

a) korábban az ülésvezetés közbeszólásokkal való zavarása nem járt anyagi szankcióval, a módosítást követően életbe lépett szabályok szerint egyhavi díjcsökkentést szabhatnak ki ezen magatartásra

b) az ülés méltóságát, tekintélyét sértő kifejezés alkalmazása vagy a tárgyalás, a vita vagy a szavazás erőszakmentes zavarása, illetve az ülés résztvevőjét az üléstermi jogainak gyakorlásában zavarja (pl. az elnöki pulpitus 2018. december 12. napi elfoglalása) esetén korábban havi tiszteletdíj egyharmadában rögzített maximum most 2-4 havi összegre emelkedik,

c) míg az ülés, a vita vagy a szavazás menetének akadályozása, vagy fizikai erőszak vagy azzal való fenyegetés esetén korábban egyhavi tiszteletdíjnyi büntetést szabtak ki, jelenleg ez minimum négy, legfeljebb hat havi büntetésre is emelkedhet.[650]

A módosítás neuralgikus pontja az újonnan bevezetett szankciótípus, a kitiltás. A korábbiakban ismert kizárás is megmaradt, az mellé lépett még be a kitiltás.

Az eddig alkalmazott kizárás időtartama a magatartás súlyától függően az ülésnap hátralévő részére, vagy az ülés teljes tartamára vonatkozott, a kizárt képviselő döntéshozatalban való részvételét azonban nem zárta ki, mivel a határozathozatalok idejére az intézkedés hatálya alatt is visszatérhetett az ülésterembe.

A kitiltás jogkövetkezménye a kizáráshoz képest súlyosabb, mivel a kitiltott képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét is köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.

A kitiltás mértékét a törvény az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal történő elrendelése esetén egységesen, minden esetben azonos időtartamban, tizenöt naptári napban határozza

[650] Ogytv. 47. §

meg, mivel a magatartás súlyának pontos megítélése és a szankció mértékének ehhez igazodó meghatározása az ülésvezetési tevékenység ellátása közben nem lehetséges.[651]

A törvény lehetőséget ad azonban arra is, hogy a házelnök, az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésre rendelje el a kitiltást.[652] Ebben az esetben a kitiltás ideje sokkal hosszabb is lehet, az intézkedés mértéke nem egységes, hanem annak maximális mértékét a módosítás az egyes magatartások esetében külön-külön, az adott magatartás súlyához igazodva határozza meg. A kitiltás időtartama ebben az esetben a törvényben meghatározott keretek között, mérlegeléstől függően rendelhető el, az Országgyűlés ülésezési rendjének sajátosságaira figyelemmel naptári napokban vagy ülésnapokban meghatározva az alábbiak szerint:

a) az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát sértő vagy illetlen kifejezést használó képviselő legfeljebb három ülésnapra vagy legfeljebb nyolc naptári napra,
b) az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata esetén vagy az ülés, szavazás, vita menetét zavaró képviselőt legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra,
c) a szavazás, a vita, az ülés menetét akadályozó képviselőt legfeljebb tizenkét ülésnapra vagy legfeljebb harminc naptári napra,
d) a fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyegető, fizikai erőszak alkalmazására közvetlenül felhívó vagy más kivezettetését akadályozó vagy fizikai erőszakot alkalmazó képviselő legfeljebb huszonnégy ülésnapra vagy legfeljebb hatvan naptári napra kitiltható.[653]

Itt látható az óriási különbség az eddig alkalmazható legsúlyosabb kizárás következményei és a kitiltás következményei között. Míg a kizárt képviselő maximum az ülés hátralévő részén nem vehetett részt, a módosítás következményeképpen a képviselőt az egész Országház területéről, akár hatvan naptári napra is ki lehet tiltani, mindemellett négy-hat havi tiszteletdíj csökkentést lehet vele szemben alkalmazni.

A kitiltott képviselő köteles önként elhagyni az üléstermet; amennyiben ennek nem tesz eleget, a vele szemben alkalmazandó tiszteletdíj-csökkentés mértékének az adott magatartásra meghatározott maximuma a kétszeresére emelkedik.

A kitiltás ráadásul rendkívül széles körben alkalmazható. A módosítás az enyhébb jogsértések kivételével, minden más jogsértés esetén megadja a házelnöknek azt a jogot, hogy a

[651] Ogytv. 49. § (4) bekezdés
[652] Ogytv. 47. § (2) bekezdés
[653] Ogytv. 47. § (2) bekezdés

képviselőt kitiltsa, illetve, ha önként nem tesz ennek eleget, akkor megkétszerezheti a tiszteletdíj csökkentés mértékét. Ezek a szankciók párhuzamosan is alkalmazhatóak.

Vitatott, hogy a nevesített jogsértések arányosak-e a szigorított szankciókkal, a jogsértők valóban okoznak-e olyan súlyos zavart a parlament működésében, hogy ilyen súlyos szankciókkal kell őket büntetni. Úgy gondolom, hogy szankciókra szükség van, hogy a parlament a funkcióit maradéktalanul betöltse, de álláspontom szerint törekedni kell az egyensúly megtartására a képviselői véleménynyilvánítási szabadság és a parlament hatékony működése között, hogy a T. Ház valóban egy „politikai aréna", vitaparlament legyen, és a szabályozások, ne egy törvénygyár irányába mutassanak.

IV.3.8.4. A megbízás és a képviselői jogállás alapelemei

A módosítások által bevezetett, másik újdonság, hogy a törvény a kitiltással egyidejűleg bevezeti a megbízott útján történő szavazás intézményét, amelyre eddig kizárólag a bizottsági üléseken volt példa. Korábban a HSz. 37. § rendelkezett a bizottsági tagok helyettesítésről, melyet az Ogytv. is átvett. Az Ogytv. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bizottság ülésén a bizottsági tag személyesen vagy helyettese útján vesz részt. A helyettes jogai és kötelezettségei azonosak a bizottsági taggal.[654] Ebben az esetben tehát a bizottsági tag saját döntésén múlik, hogy személyesen részt kíván/tud-e venni az ülésen, vagy ha rajta kívül álló okok miatt nem tud megjeleni, akkor helyettese képviseli őt.

Az Országgyűlés üléseire vonatkozó szabályozás eltérő nyílt és titkos szavazás esetén. A kitiltott képviselő nyílt szavazás esetén a szavazati jogát csak megbízott útján gyakorolhatja az alábbiak szerint:
A képviselőcsoporthoz tartozó kitiltott képviselő a szavazati jogának gyakorlása érdekében a kitiltás teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást, amelyet a képviselőcsoport vezetője nem utasíthat vissza.[655]
A kitiltott független képviselő szavazati jogának gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára egy képviselő részére adhat képviseleti megbízást. A megbízásra felkért képviselő a megbízást nem köteles elfogadni, ellentétben a képviselőcsoport vezetőjével, aki köteles azt elfogadni. A törvény azt is kimondja, hogy a megbízást ellátó képviselő a kitiltott

[654] Ogytv. 20. § (3) bekezdés
[655] Ogytv. 49/A.§ (2) bekezdés

képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja a szavazati jogot, sőt a kitiltott képviselő a megbízást ellátó képviselő előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzíthetik a kitiltott képviselő szavazati szándékát.[656] A törvény arra is lehetőséget biztosít, hogy a kitiltott képviselő a gépi szavazást követő egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőinek, ha úgy ítéli meg, hogy a megbízott képviselő nem a szándéka szerint szavazott.[657]

A törvény a titkos szavazások esetében a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi a személyes joggyakorlást. A képviselő a titkos szavazások ideje alatt, képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt – az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területén található – helyiségben adhatja le szavazatát.[658]
A megbízott képviselő útján történő joggyakorlást a mai szabályozás nem ismert: eddig még a legsúlyosabb, fizikai erőszakkal vagy azzal fenyegetve elkövetett cselekmények szankciói sem korlátozták a képviselők üléseken kívüli munkavégzését és – az adott ülésnapon túl – a képviselő szavazati jogát. Az új korlátozás nemcsak tartalmában jelent szigorúbb korlátozást, hanem az alkalmazhatóság körében is: a kitiltást az ülést akadályozó közbeszólások kivételével bármilyen jogsértésre lehet alkalmazni, míg az eddigi kizárást a törvény erőszakos vagy erőszakkal fenyegető jogsértésekre tartotta fenn.

A képviselői jogállást meghatározó két alapelv, a mandátum szabadsága és annak egyenlősége. A módosítás felveti, hogy a két alapelv vajon maradéktalanul teljesül-e a szankciók alkalmazása során. Az elveket az Alaptörvény is deklarálja a következőképpen: „Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”[659]

Az egyenlő mandátum elve azt jelenti, hogy minden képviselőnek azonosak a jogai és a kötelezettségei.

Az egyenlő mandátum elve elsősorban a demokrácia alkotmányos alapelvéből vezethető le, mivel a „demokratikus jogállamiság elidegeníthetetlen összetevője a politikai döntéshozatalban való egyenlő részvétel, a parlament esetében a demokratikusan megválasztott képviselők által. A demokratikus hatalomgyakorlás nélkülözhetetlen feltétele,

[656] Ogytv. 49/A. (5) bekezdés
[657] Ogytv. 49/A.§ (6) bekezdés
[658] Ogytv. 49/A. § (7) bekezdés
[659] Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés

hogy a társadalomban meglévő érdekek, értékek és nézetek nyílt versenyben méressenek meg, s azonos esélyeik legyenek többségi véleménnyé, döntéssé válni."[660] A képviseleti funkció lényege, hogy összetételében tükrözzék a társadalom politikai érdekeit, értékeit ezáltal megjelenítve a nép akaratát.

Másrészt az egyenlő mandátum elve, a képviselők egyenlősége levezethető a választó jogból, valamint a közhivatal-viselés jogából is. Amennyiben a képviselők között a jog különbséget tenne, sérülne a választójog egyenlőségének elve, ezzel pedig a választópolgárok között alkotmányellenesen tennénk különbséget. „Az érvelés e konstrukciója szerint tehát a politikai részvételi jogok egyenlősége mintegy áttevődik a képviselet tartalmára is, máskülönben az egyenlő választójog, illetve hivatalviselési jog kiüresedne, azaz illuzórikussá válna."[661]

„A képviselők jogai és kötelezettségei attól függetlenül (is) egyenlők, hogy mandátumukat egyéni választókerületben vagy listáról nyerték-e el. Ugyancsak közömbös ezen elv tekintetében, hogy egy képviselő frakció tagja-e vagy független."[662] „E formális jogegyenlőséget nem érinti a képviselői mandátum megszerzésnek módja sem. Így ebből a szempontból közömbös, hogy a megbízatás egyéni vagy listás választások eredményeként keletkezett."[663]

A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő tevékenységét szabadon, más személyek vagy csoportok befolyásától mentesen, csak a saját lelkiismeretére hagyatkozva, a köz érdekét szem előtt tartva végezze a munkáját.[664] Ha bármilyen külön érdekcsoport, „legyen az akár rendkívül széles körű vagy országos szervezettségű, döntése vagy utasítása kötné a képviselőt, nem lenne védhető az a fikció, mely szerint működése során az egész nép érdekeit tartja szem előtt, vagyis, hogy nemzeti érdekeket képvisel. Emellett sértené a választójog egyenlőségének elvét, ha a választójogosultak bizonyos körének egyes képviselőkre erősebb vagy közvetlenebb befolyása lenne, mint más választóknak."[665] Meg kell említeni, hogy a

[660] Szente (2010) 164. o.
[661] Szente (2010) 165. o.
[662] Erdős (2019) [19]
[663] Szente (2010) 166. o.
[664] Részletesen lásd: Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. in: Parlamenti Szemle 2017/2. 5-24. o., illetve Erdős Csaba: A közérdek és a törvényhozó hatalom. in: Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter: Köz/érdek. Gondolat, Budapest, 2017. 287-311. o.
[665] Szente (2010) 168. o.

képviselőcsoporthoz, frakcióhoz tartozás a képviselőcsoportok „előjogai” és juttatásai miatt előnyösebb, mint a független képviselőként végzett országgyűlési munka.[666]

Ezek után kérdésként merül fel, hogy a módosítás alkalmazható-e az Alaptörvény és a nemzetközi sztenderdeknek megfelelően?
Az imént idézve az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdését, továbbá ismerve, a két alapelvet, amely kimondja, hogy a képviselő tevékenységére nézve nem utasítható, működésének egyetlen zsinórmértéke a köz érdeke, ezen keresztül pedig a parlament befolyásmentes működésének kívánalma húzódik meg. Ennek ismeretében a módosítással bevezetett meghatalmazással történő szavazás és a szavazati jog – alkotmányos alap nélküli – átruházása sérti a képviselői egyenlőséget, továbbá a szabad mandátum elvét, mely magában foglalja azt is, hogy a képviselő nem utasítható. A módosítás szerint a képviselőcsoporthoz tartozó kitiltott képviselő a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást, amelyet a képviselőcsoport vezetője köteles elfogadni, a kitiltott független képviselő pedig egy képviselő részére adhat megbízást. A kitiltott képviselő a szavazati szándékát i előre, írásban rögzítheti, a megbízott képviselő pedig a kitiltott képviselő „utasítása” szerint köteles szavazni. Ezek szerint a kitiltott képviselő a megbízással kvázi utasítást ad egy másik képviselőnek? Az Ogytv. módosítás indokolása kifejti, hogy: „A megállapodás olyan jogi dokumentum, amely kötelezi a megbízást ellátó képviselőt arra, hogy a szavazásokon a kitiltott képviselő előzetes iránymutatásainak megfelelően járjon el. A megállapodás a két képviselő között létrejött jogviszonyt szabályozza, így annak nem teljesítése politikai felelősség keretein belül értékelhető.”[667] Tehát jogi kötelező erőt nem társít a megbízáshoz, szankciókról nem rendelkezik. Ez a jogintézmény a szakirodalomban elismerten létező frakcióutasításhoz hasonló jogintézmény, melynek kodifikálását eddig kerülték a jogalkotók. A frakciótag automatikus frakcióvezető általi helyettesítése is a gyakorlat jogszabályi elismerését jelenti. Továbbá nem szabad elfelejtenünk, hogy a fentebb részletezett bizottsági ülések bevett gyakorlata is már a HSz. óta.

Hogyan értékelhetjük azt az esetet, ha a kitiltott képviselő nem ad meghatalmazást másik képviselőnek? A módosítás ugyanis úgy szól, hogy a „kitiltott képviselő szavazati jogának gyakorlása érdekében képviseleti megbízást adhat”, nem pedig köteles adni. Ha nem kívánja

[666] Smuk (2014a) 48. o.
[667] Ogytv. indokolás 49/A. §

megbízás útján gyakorolni a szavazati jogát, akkor hogyan fogják számolni például az abszolút többséget?

Kérdésként merült fel, hogy a kitiltással okoznak-e torzításokat a képviseletben? A szavazásra adott megbízás megduplázza egy képviselő szavazati jogát? Ahogy fentebb már idéztem az egyenlőség elve az egyik alapelv, amely azt jelenti, hogy a képviselők azonos jogokkal rendelkeznek, illetve kötelességeik is azonosak.

Mi történik abban az esetben, ha a kitiltott képviselő nem bíz meg senkit a szavazással? A válasz egyszerű: semmi. Tekintettel arra, hogy a szabad mandátum, a köz képviselete miatt nem marad senki képviseletlenül.

IV.3.8.5. Az új szabályozás és a jogorvoslathoz való jog

2020. február 1-től hatályba lépett rendelkezések változást hoztak a fegyelmi jog jogorvoslati rendszerébe is, mely korábban a magyar parlamenti jogban hiányzott. Az Országgyűlés döntéseivel szemben, különösen a T. Ház szervezetére, szervezeti egységeire, tisztségviselőire hozott döntései ellen nincs helye jogorvoslati lehetőségnek. Korábban „a belső jogban az országgyűlési aktusok esetén megfigyelhető „jogorvoslat-hiány", a többségi elv erejére utal, amely szükségképpen az ellenzéki jogok rovásával jár. A vélt vagy valós jogsérelmek orvoslásának igényéből és a belső jogi kontrollmechanizmusok hiányából logikusan következik, hogy az ellenzék a belső jogon kívüli – azaz nemzetközi jogi- kontrollfórum után néz."[668]

Így történt ez az alábbiakban bemutatott három ügyben is:

a) Szanyi v Magyarország (35493/13)

Az Országgyűlés 2013. március 18. napi plenáris ülésén az MSZP-s Szanyi Tibor interpellációját követően a középső ujját emelte a Jobbik képviselőcsoportja felé. Az Országgyűlés elnöke ezt a magatartást kirívóan sértő magatartásnak minősítette és a képviselővel szemben pénzbírságot szabott ki, amelynek összege a képviselő tiszteletdíjának egyharmada, azaz 131 .410 forint volt.[669]

b) Karácsony és társai v. Magyarország (42461/13)

Karácsony Gergely és Szilágyi Péter az Országgyűlés 2013. április 30. napi ülésén egy „Loptok, csaltok, hazudtok" feliratú táblát mutattak fel a Fidesz logója mellett. Karácsony Gergely és Szilágyi Péter képviselők az Országgyűlés április 30-ai ülésén a jegyző

[668] Erdős (2014a) 5. o.
[669] H/10521. számú javaslat pénzbírság kiszabására

könyvben rögzítettek szerint az Országgyűlés rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsítottak, ezért Karácsonyt 50.000 Ft, Szilágyi Pétert 185.520 Ft tiszteletdíj-csökkentéssel büntették.[670]

Szabó Rebeka Katalin és Dorosz Dávid ellenzéki, LMP-s képviselők 2013. tavaszán a dohányzással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása közben az ülésterem közepén egy molinót feszítettek ki, melyen az alábbi felirat állt: „Itt dohánymaffia működik!" Az Országgyűlés elnöke H/11297. számú javaslat pénzbírság kiszabására irományával a két képviselőt fejenként 70.000,- Ft pénzbírsággal sújtotta.

c) Szél és társai v. Magyarország (44357/13)

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során Osztyokán Ágnes, Lengyel Szilvia, dr. Szél Bernadett „Földrablás helyett földosztást" feliratú molinót feszítettek ki, továbbá a miniszterelnök elé egy kis, arany színű talicskában földet toltak, ezzel súlyosan megsértve az Országgyűlés rendjét. E magatartásukért a tiszteletdíjuk egyharmaddal történő csökkentését szabta ki a házelnök.[671]

Jogorvoslati lehetőség hiányában a képviselők az Országgyűlés ezen döntései ellen az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordultak. Az érintett képviselők keresetlevelükben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikk, 13. cikk és 14. cikk sérelmére hivatkoztak. Az Egyezmény 10. cikke a véleménynyilvánítás szabadságát védi, a 13. cikk biztosítja a jogorvoslathoz való jogot, az Egyezmény 14. cikke pedig a diszkrimináció tilalmát mondja ki. A Bíróság Második Kamarája bírálta el együttesen a három kérelmet, majd 2014. szeptember 16. napján hozott ítéletében megállapította, hogy a Magyar Állam megsértette az Egyezmény 10. és 13. cikkét, a 14. cikkre vonatkozó kérelmeket pedig elutasította.

IV.3.8.6. A kormány álláspontja

A kormány ellenkérelmében azzal érvelt, hogy az érintett képviselők nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket. Márpedig a magyar parlamenti jog az egyedi országgyűlési határozatokkal szemben, valamint a házelnöki egyedi döntésekkel szemben nem biztosít

[670] H/11022. számú javaslat pénzbírság kiszabására
[671] H/11658. számú javaslat tiszteletdíj csökkentésre

jogorvoslati lehetőséget. A kormány álláspontja szerint az Országgyűlés döntése ellen a képviselők – más jogorvoslati lehetőség hiányában – alkotmányjogi panasszal élhettek volna. A kormány véleménye szerint azáltal, ha egy külső szerv lehetőséget kapna a parlamenti belső jog alkalmazása során hozott döntések felülvizsgálatára, a parlamenti autonómia és a hatalommegosztás elve sérülne.[672]

IV.3.8.7. Az EJEB megállapításai

AZ EJEB eljárása során megvizsgálta az Egyezmény 10. cikke kapcsán felmerülő problémát, és megállapította, hogy ugyan a képviselők speciális kommunikációs eszközöket alkalmaztak a véleményük kifejtésére, de ez a magatartás nem volt olyan jellegű, amellyel az Országgyűlés rendjét súlyosan megsértették volna. A Bíróság a szükségesség és arányosság elve alapján is megvizsgálta az esetet, mely alapján pedig arra a következtetésre jutott, mivel a döntéseket indokolás nélkül hozták meg, az alkalmazott szankció nem állt arányban a jogsértés súlyosságával, ezért az Ogytv. eljárási szabályai nem nyújtanak kellő védelmet az országgyűlési képviselők számára. A Bíróság megállapította, hogy az ügy körülményei alapján a képviselők szólásszabadságába történt beavatkozás nem volt arányban a célzott jogos célokkal, mivel nem kísérték megfelelő eljárási garanciák[673] Az indokolási kötelezettségnek az Ogytv. későbbi módosítása során eleget tettek. Az Ogytv. 47. § kimondja, hogy a házelnök a tiszteletdíj csökkentésre vonatkozó döntését indokolással ellátva írásban közli a képviselővel.

Az Egyezmény 13. cikke kimondja, hogy: „bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg."[674] „E cikk tárgyi hatálya roppant tág, különösen az Alaptörvény jogorvoslati klauzulájával összevetve, amely csak bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel szemben teszi kötelezővé jogorvoslat biztosítását."[675] Ez arra enged következtetni, hogy minden olyan esetben sérül az Egyezményben foglalt jogorvoslathoz való jog, amikor a nemzeti jog nem biztosít jogorvoslati fórumot.

---

[672] Smuk (2015) 63-68. o.
[673] Váczi (2016) 119-120. o.
[674] Emberi Jogok Európai Egyezménye https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (letöltés dátuma: 2020.09.09.)
[675] Erdős (2014a) 10. o.

Mivel az akkori magyar szabályozás nem biztosított az országgyűlési képviselőknek jogorvoslati lehetőséget, így az EJEB kimondta az Egyezmény 13. cikkének sérelmét is, valamint azt is megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az érdemi jogorvoslat követelményének, mivel ezzel nem lehet orvosolni az elszenvedett károkat.

IV.3.8.8. Az EJEB elvárásai és azok hatályosulása a magyar jogban

Az EJEB elvárja, hogy az Országgyűlésnek fegyelmi jog tekintetében a fokozatosság elvét kövesse, a renitens képviselővel szemben először enyhébb szankciót kell alkalmazni, majd később, esetlegesen ismétlődő magatartás esetén vagy többszöri felszólítást követően súlyosabbat.

A fokozatosságra vonatkozó kritériumok az Ogytv. legfrissebb, 2019. évi (2020. február 1-től hatályban lévő) módosítása során sem teljesülnek maradéktalanul, az Ogytv. rendelkezéseiben még mindig megtalálható, hogy „az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot attól a képviselőtől, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja."[676] Az Ogytv. ezt követő módosítása során ezeket a problémákat nem orvosolták teljes mértékben, mert az Ogytv. 49. § (4)-(5) bekezdése a módosítást követően is kimondta, hogy „az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a kizárásról az Országgyűlés vita nélkül határoz", valamint jogorvoslatról szóló rendelkezések nem kerültek bele a törvénybe.

A jogorvoslat esetén – az EJEB korábbi esetjogát is áttekintve[677] – nem elvárás, hogy a parlamenti jogban hozott döntéseket külső szerv vizsgálja felül, azonban az világossá válik, hogy a diszkrecionális jogkörök gyakorlása nem jelent kibúvót a jogorvoslat biztosításának követelménye alól.

Kérdés volt, hogy a T. Ház hogyan fog reagálni az EJEB döntésére. Az Ogytv. 2020. február 1. napjától hatályos módosítása figyelembe vette az EJEB határozatában lefektetett megállapításokat és bevezette az alkalmazott szankciókkal szemben igénybe vehető „jogorvoslatok rendszerét" egy belső parlamenti kontrollfórum megteremtésével. „Az Ogytv. nem nevezi jogorvoslatnak az eljárást, de a jogorvoslatra, jogi szempontú mérlegelésre utaló kifejezéseket használ. (…) A jogorvoslat elnevezésétől való tartózkodás annyiban érthető,

[676] Ogytv. 46/A. §
[677] Wille v. Liechtenstein ügy.

hogy az Országgyűlésen belüli fórumok szükségképpen politikai jellegű jogalkalmazást végeznek."[678]

Az eljárás[679] minden jogkövetkezmény alkalmazásának esetében kétfokú: első fórumként a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság jár el, másodfokon az Országgyűlés jogosult a döntés meghozatalára. A kérelmek előterjesztésére – az érintettek joggyakorlásának megkönnyítése érdekében – egységesen nyolc nap áll rendelkezésre. A bizottság az eljárása során meghallgatja a képviselőt, majd ezt követően vagy helyt ad a kérelmének vagy azt elutasítja. Az elutasítást követően a képviselő a döntést követő nyolc napon belül a házelnökhöz benyújtott kérelemmel kérheti az Országgyűléstől a döntés felülvizsgálatát, annak hatályon kívül helyezését.[680]

Kérdéses azonban, hogy az EJEB által követelt, hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása megfelelően történik-e azzal, hogy a szankcionált képviselő a plenáris üléshez nyújthat be fellebbezést. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban kétféle álláspontot foglalhatunk el az EJEB gyakorlata alapján. Az egyik, hogy a „Bíróság az olyan jogorvoslatokat, amelyek az elbíráló diszkrecionális jogkörébe tartoznak (…) általában nem tekintik hatékonynak."[681], vagy egy másik álláspont szerint „a 13. cikknek nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely a tagállamokat automatikusan arra kötelezné, hogy hatályos jogszabályaik egyezmény-konformitásának megkérdőjelezése céljából eleve bírósági jogorvoslatot kellene biztosítaniuk."[682]

A jelenlegi megoldással összefüggő problémát az okozza, hogy egy politikával fűszerezett, pártelven működő szerv képes-e a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosításához szükséges garanciákat kiépíteni. Véleményem szerint az Országgyűlés pártelvű működése miatt csak esetről esetre, a mindenkori parlamenti erőviszonyokra tekintettel lehet megítélni azt, hogy van-e racionális esélye a jogsértő aktus hatályon kívül helyezésének vagy módosításának. Ez alapján az EJEB hatékony jogorvoslattal kapcsolatos követelményének aligha feleltethető meg a belső parlamenti felülvizsgálati – quasi jogorvoslati – rendszer.

Véleményem szerint az a megoldás, hogy az Országgyűlés diszkrecionális hatásköréből fakadó döntését egy külső szerv, vagyis a bíróság vagy Alkotmánybíróság vizsgálná felül, a hatalommegosztás elvének sérelmével járhat, valamint ügyelni kell arra is, hogy ez vissza/jobban behúzná az Alkotmánybíróságot a politikai arénába. A hatalommegosztás elve

[678] Erdős (2019a) 221. o.
[679] Ogytv. 52/F. §
[680] Ogytv. 51. §
[681] Kádár-Karsai (2013) 40. o.
[682] Grád-Weller (2011) 624-625. o.

alapján biztosítani kell a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmának megosztását, egymás funkcióinak kölcsönös tiszteletben tartásával. Erre jó példa a német modell, ahol a Szövetségi Alkotmánybíróság dönt a parlament alkotmányosan kifogásolható intézkedéseivel szemben. Németország gyakorlatában a képviselői jogokat a parlamenti mandátumból származtatják, tehát a képviselők az állammal, mint közhivatalok viselői kerülnek kapcsolatba. Ezáltal a „képviselői jogok megsértését – jellemző módon – nem alkotmányjogi panasz útján, hanem hatásköri vitában lehet orvosolni."[683] Ezzel tehát a hatalommegosztási aggály ha teljesen el nem is oszlatható, de igazolható lehet a parlamenti autonómia ilyetén korlátozásának alkotmányossága.

A fentiek tükrében szükséges azt is megvizsgálni, hogy az EJEB hatékony jogorvoslat biztosításával kapcsolatos követelménynek az alkotmányjogi panasz hazai szabályozása megfelel-e.

Ehhez első körben az alkotmányjogi panasztípusok sajátosságait kell áttekinteni. A három típus közül kizárólag az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, úgynevezett „közvetlen panasz" alkalmazása elképzelhető a parlamenti jog területén, mivel a másik két panasztípus kizárólag bírói döntéssel szemben vehető igénybe, amelyről a parlamenti aktusok esetében nem beszélhetünk.

A közvetlen alkotmányjogi panasz befogadhatóságához elegendő az alaptörvény-ellenes jogszabály hatályosulása vagy alkalmazása. A panasz befogadásának további feltételei között szerepel, hogy jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén van lehetőség az indítvány befogadására. A parlamenti jognak számos olyan forrása van, amelyek ugyan normatív jellegűek, de nem jogszabályok, például a fegyelmi intézkedések során hozott házelnöki döntések, amelyet az Országgyűlés elnöke adhat ki az Ogytv. 2. § (2) bekezdés l) pontja alapján. Az Alkotmánybíróság eddig a sem jogszabálynak, sem közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő házelnöki döntések alkotmányossági kontrolljától elzárkózott.[684] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasztípus hatékonyságát csökkenti, hogy azzal nem a sérelmesnek tartott aktus, csak annak kibocsátásának alapjául szolgáló Ogytv. vagy HHSz. alaptörvény-ellenessége állítható. [685] A jogalkalmazói aktus pusztán ahhoz szükséges, hogy az indítványozó a saját érintettségét – mint befogadási feltételt – alátámassza.[686]

---

[683] Szente (2015) 77. o.
[684] Erdős (2019a) 220. o.
[685] Erdős (2014) 39. o.
[686] Lásd: 6/2013. (III. 1.) AB határozat Indokolás [42]: „A IV/2572/2012. számú ügy indítványozója érintettségét az OGYh.-ra hivatkozással igazolta, amelyben az Országgyűlés – az indítványozót kimondottan is nevesítve – az

A közvetlen alkotmányjogi panasz hatékonyságát tovább csökkenti a befogadhatóságának időkorlátja: az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint a panaszt az „alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani." Az Alkotmánybíróság az időkorlátot a 6/2013. (III. 1.) AB határozatában kiterjesztően értelmezte, mikor a megtámadott norma indítványozóra történt alkalmazásának időpontját *is* vizsgálta, nemcsak a hatálybalépés napját.[687] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a határidő nem a kiterjesztő jellegű szubjektív, hanem szigorú, objektív értelmezése vált általánossá. A határidő kiterjesztése melletti érv, hogy előfordulhatnak olyan ügyek, ahol a sérelmezett rendelkezés hatálybalépése és alkalmazhatósága, illetve konkrét alkalmazása között legalább száznyolcvan nap eltelik, amely „együttesen arra az eredményre vezet, hogy a jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül az alkotmányjogi panasz aktuális érintettség hiányában (mintegy idő előttiség miatt) nem fogadható be, száznyolcvan napon túl pedig – még ha az indítványozó aktuális érintettsége már fenn is áll – a határidő túllépése miatt."[688]

Az érintettséggel, mint további befogadási feltétellel kapcsolatban megállapítható, hogy „egy indítvány megalapozásához az érintettség tekintetében nem elegendő az, hogy az indítványozó a jogszabály hatálya alatt áll, az rá is vonatkozik, a közvetlen érintettséghez tényleges, igazolható személyes jogsérelmet kell megjelölni. E közvetlen érintettség köszön vissza a 3206/2013. (XI.18.) AB határozatban és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozatban is: ugyan az indítványozó országgyűlési képviselő valamennyi olyan passzusát megjelölte az Ogytv.-nek, amelynek alapján frakciójába tartozó képviselőkkel szemben fegyelmi jogi szankciót foganatosítottak, panaszaik csak azon részét fogadta be a testület, amelyek olyan Ogytv.-beli rendelkezéseket támadtak, amelyek alapján magát az indítványozót is szankcionálták."[689]

Ehtv. 34. § (2) bekezdésén keresztül alkalmazta az Ehtv. 14. § (3)–(5) bekezdését, amikor az indítványozónak az egyházkénti elismerésre vonatkozó kérelméről döntött."

[687] 6/2013. (III. 1.) AB Indokolás [42] „Az indítvány benyújtására 2012. március 13-án került sor, tehát az indítvány szerint az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől [2012. január 1.], illetve azoknak az indítványozóra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától [OGYh.: 2012. február 29.; Ehtv. 34. § (4) bekezdés: 2012. március 1.] számított száznyolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül [Abtv. 30. § (1) bekezdés]." Illetve uott [47]: „panaszok benyújtására az indítvány szerint alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől, illetve azoknak az indítványozókra vonatkozó alkalmazásától, hatályosulásától számított száznyolcvan napon – azaz a törvényi határidőn – belül került sor. Az indítványozók jogi képviselőjeként ügyvéd (ügyvédi iroda) jár el, a teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt képviseleti meghatalmazást az indítványozók mellékelték.

[688] Erdős (2019a) 223. o.

[689] Erdős (2014) 41. o.

További befogadhatósági feltétel, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy nincs jogorvoslatra lehetősége. A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat alapjául szolgáló indítványban a fegyelmi jogi határozatokkal szembeni jogorvoslat hiányában megnyilvánuló alaptörvény-ellenességre hivatkoztak az indítványozók. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján „mindenkinek joga van ahhoz, hogy a jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági, vagy más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti." Itt a vizsgálandó kérdés, hogy az Országgyűlés elnöke által kiadott fegyelmi döntések bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntések-e. Az Alkotmánybíróság egyöntetűen kimondta, hogy a T. Ház fegyelmi jogi döntései – amelyek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, ezért az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.
A befogadhatóság következő feltétele, hogy a panasz által felvetett probléma alapvető alkotmányjogi jellegű legyen. Ennek megítélésében az Alkotmánybíróság rendkívül nagy mozgástérrel rendelkezik, tehát egy, a többi feltételnek megfelelő panasz befogadása ezen a nehezen objektivizálható feltételen is elbukhat.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a parlament jogi aktusaival szemben, ugyan szűk körben, de a „közvetlen" alkotmányjogi panasz alkalmazható. „A népszuverenitás (parlamenti autonómia) és a jogállamiság (parlamenti jogi aktusok jogi felülvizsgálhatósága) elvének csatájában egyelőre az előbbi áll győzelemre. Belátva, hogy nehéz e két, egymással kibékíthetetlen elv közti helyes egyensúly megtalálása."[690] Véleményem szerint mivel ez az egyetlen olyan alkotmánybírósági hatáskör, amelyen keresztül a parlament belső alkotmányos viszonyai vizsgálat tárgyát képezhetik, a jövőben szükséges lenne a szabályozást módosítani, a befogadhatóság feltételeit tágítani, hogy a jogalkalmazó jellegű aktusokkal szemben is biztosított legyen az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége, és nem csak bírósági döntésekkel szemben engedné ezt meg.[691]

[690] Erdős (2014) 48.o.
[691] Erdős (2019a) 228. o.

IV.3.9. Fegyelmi jogkör az Országgyűlés bizottsági ülésein

Korábban az Ogytv. egy fejezetben tárgyalta az Országgyűlés ülései és a bizottsági ülések tárgyalási rend fenntartására és a fegyelmi jogkörre vonatkozó szabályokat.[692] Az Országgyűlés üléseire előírt magatartási szabályokat a bizottsági üléseken is alkalmazni kellett.

A 2020. február 1- től hatályos módosítás az alkalmazandó fegyelmi szabályokat a bizottsági ülésen részt vevők jogállásának sajátosságaira tekintettel differenciáltan határozza meg.

A tárgyalási rend fenntartására irányuló intézkedéseket az országgyűlési bizottság elnöke, valamint maga az országgyűlési bizottság alkalmazhatja, továbbá a bizottság kezdeményezhet a házelnök által elrendelhető utólagos szankciókat is.

Az országgyűlési bizottság elnöke által alkalmazható intézkedés az érintett személy rendreutasítása, illetve figyelmeztetése, valamint - szükség esetén - a képviselő felszólalási jogának megvonása. A felszólalási jognak a bizottság elnöke általi megvonása kizárólag az adott napirendi pont tárgyalására vonatkozna.

A bizottsági eljárások során - a plenáris ülés menetétől eltérően - a vita és a szavazások folyamatosan váltakozva, egymást követve, egymáshoz kapcsolódva jelennek meg, ezért a bizottsági ülésen a gyakorlatban nem lenne végrehajtható a plenáris ülésen elrendelhető kizárás, amely csak a szavazások során tenné lehetővé a bizottsági ülésteremben való tartózkodást. Erre tekintettel, azon magatartások esetében, amelyeknek a T. Ház ülésén való tanúsításakor lehetőség lenne a képviselő kizárására, a bizottsági ülésen a felszólalási jognak az ülés hátralévő időtartamára történő megvonására kerülhet sor. Ez az országgyűlési bizottság által elrendelhető intézkedés azzal jár, hogy a képviselő a bizottsági ülésen ugyan jelen lehet és szavazati jogát is gyakorolhatja, de az adott ülésen a továbbiakban már nem szólalhat fel.

Az országgyűlési bizottság meghatározott magatartások tanúsítása esetén rendelkezhet továbbá azonnali hatályú kitiltás alkalmazásáról is. A bizottsági ülésen elrendelt azonnali hatályú kitiltás - a plenáris ülésen elrendelt azonnali hatályú kitiltástól eltérően - azt jelenti, hogy a kitiltott képviselő a bizottsági üléstermet köteles elhagyni és oda a bizottsági ülés időtartama alatt nem térhet vissza.

A módosítás szerint az országgyűlési bizottság a házelnöknél kezdeményezheti, hogy a bizottsági ülésen tanúsított magatartás miatt rendelje el az érintett képviselő tiszteletdíj-csökkentését, illetve kitiltását. A házelnök ezen intézkedését megalapozó magatartások köre,

[692] Ogytv. 18. alcím

valamint az alkalmazható intézkedések tartalma és mértéke megegyezik a plenáris ülésre vonatkozó szabályokkal.

Az országgyűlési bizottság ülésén tanúsított, fegyelmi jogba ütköző magatartás miatt alkalmazott fegyelmi intézkedések közül a bizottság által elrendelt azonnali hatályú kitiltással, valamint a házelnök által elrendelt tiszteletdíj-csökkentéssel, illetve kitiltással szemben kérhető jogorvoslati eljárás lefolytatása, amelynek szabályai megegyeznek az Országgyűlés üléseire meghatározott jogorvoslati renddel.[693]

IV.3.10. Mit mondanak a számok?

Kérdésként merült fel, hogy mennyire vált hatalmi eszközzé a szankciók alkalmazása a kormányoldal kezében, vajon milyen gyakran alkalmazzák a szankciókat ellenzéki képviselőkön és milyen gyakran többségi képviselőkön? A változások mennyire járulnak hozzá a demokratikussághoz?

Jelen fejezet készítése során 2010-től megvizsgáltam az egyes ciklusokban kiszabott tiszteletdíj csökkentéseket. A HSz. még nem ismerte a tiszteletdíj csökkentés fogalmát, az az Ogytv. hatályba lépésével került bevezetésre. Az Ogytv. 2013. januári hatályba lépését követően azonban rendszeresen szankcionálták a képviselőket tiszteletdíj csökkentéssel. A házelnöki döntésekben nevesített magatartás, (amiért a képviselőt szankcionálták): az Országgyűlés tekintélyének megsértése vagy az Országgyűlés rendjének súlyos megsértése. E ciklusban a legtöbbet büntetett képviselő Novák Előd lett, akit többször sújtottak pénzbírsággal azért, mert kirívóan sértő kifejezést használt a parlament ülésein.

A ciklus kirívó eseménye a 2013. júniusában történt pulpitus elfoglalás. Az új földtörvény megszavazásakor a Jobbik frakció elfoglalta a házelnöki pulpitust. Ezt a házelnök „közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás”-nak ítélte, és ezért az akkori legsúlyosabb büntetéssel, egyhavi tiszteletdíj megvonással szankcionálta az akcióban részt vevő képviselőket.[694]

A 2014 és 2018 tartó időszakban nem található a 2013. júniusi eseményhez hasonló akció, azonban előfordultak esetek, amikor pénzbírsággal szankcionáltak képviselőket. Ilyen például amikor dr. Szél Bernadett, Ikotity István és Sallai R. Benedek előzetesen kezdeményezte szemléltetés engedélyezését, amelyet azonban elutasítottak. Az elutasítás ellenére a három képviselő az Országgyűlés 2017. március 6-i napi ülésnapján egy-egy képekkel és szöveggel

[693] Ogytv. módosítás indoklása
[694] H/11659. számú iromány

ellátott plakátot emeltek magasba. Ezért a házelnök az Ogytv. 38/A § (1) és (2) bekezdésére[695] hivatkozva fejenként 100.000 Ft tiszteletdíj csökkentéssel szankcionálta őket.[696] A ciklusban a 2017. április 10-i ülésnap volt még kirívó, amikor több képviselő egy-egy A/4 méretű táblát tartott fel a magasba, melyekből össze olvasva a „Ne írd alá, János!" szöveg volt olvasható. Ezzel egyidőben további öt képviselő egy-egy „VÉTÓ" feliratú táblát tartott fel. A képviselőket hivatkozva az Ogytv. 38/A §-ára fejenként 50.000 és 100.000,- Ft-ra büntették meg.[697]

A ciklusban kiszabott legmagasabb tiszteletdíj csökkentést Szilágyi György kapta, akinek tiszteletdíját a 2017. május 8-i ülésnapon tanúsított magatartása alapján az Ogytv. 50. § (1) bekezdésére hivatkozással 747.878 Ft-tal csökkentették.[698]

A 2018-tól jelenleg is tartó ciklusban egy erős büntetéshullám és az összegek emelkedése figyelhető meg. Különösen nagy port kavaró eset volt a 2018. december 12. napján történt ellenzéki pulpitus elfoglalás, amikor az ellenzéki képviselők a Munka Törvénykönyvének módosítása ellen változatos eszközökkel tiltakoztak. Az országgyűlési képviselők elfoglalták a házelnöki emelvényt, ezzel megakadályozva, hogy az elnök feljusson a pulpitusra. Ezen kívül egyes képviselők papírcédulákat szórtak a kormánypárti képviselők padsorai fölé, valamint molinókat feszítettek ki. Ezeket a magatartásokat a házelnök jellemzően három kategóriába sorolta:

1. az Ogytv. 50. § (1) bekezdése alapján: az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott
2. az Ogytv. 49. § (4) bekezdése alapján: a képviselő magatartásával az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít
3. az Ogytv. 38/A. § (1) és (2) bekezdése alapján: az Országgyűlés ülésén tárgyi, képi szemléltetés nem alkalmazható, kivéve, ha előzetesen engedélyezik.

A 2-3. csoportba sorolt magatartásokért a képviselők jellemzően 300.000 Ft és 550.000 Ft közötti büntetést kaptak, míg az 1. csoportba sorolt magatartás miatt egymillió forint vagy akár azt meghaladó összegű büntetéseket kaptak. A legmagasabb büntetést Szabó Tímea és Tóth Bertalan kapta, fejenként 1.782.000 Ft összegben.[699] Az ekkor hatályban lévő szabályok szerint még egy havi tiszteletdíjnál magasabb összegű tiszteletdíj csökkentést nem szabhattak

[695] Az Országgyűlés ülésén tárgyi, képi szemléltetés nem alkalmazható, kivéve ha azt a Házbizottság előzetesen engedélyezi.
[696] H/14778.,H/14776., H/14774. számú iromány
[697] H/15874. számú iromány
[698] Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján
[699] H/5181., H/5292. számú iromány

ki a képviselőkre, így vélhetően azért a fent nevezett két képviselőt büntették ilyen magas összeggel, mivel ők frakcióvezetőként magasabb bérrel rendelkeztek.

A ciklus híres-hírhedt esete még a 2019. október 21-i ülésnap, amikor dr. Hadházy Ákos ellenzéki képviselő a miniszterelnök napirend előtti felszólalása alatt „Muszáj hazudnia, mert túl sokat lopott" feliratú táblát tartott a miniszterelnök elé. Ezt a magatartást a házelnök „az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás"-nak minősítette és a képviselő tiszteletdíját 329.900 Ft-tal csökkentette. Ugyanezen napon történt, ugyanezen tényállásért 9 kormánypárti képviselő tiszteletdíját csupán 50.000 Ft-tal csökkentették.[700]

Ezt követően nyolc kormánypárti képviselő 2019. november 12. napján benyújtott törvényjavaslattal kezdeményezte az Ogytv. fegyelmi jogra vonatkozó szabályainak a szigorítását, mellyel sokkal szigorúbban szankcionálná azokat a képviselőket, akik megzavarják a parlamenti ülések rendjét.

A módosítás 2020. február 1. napjától lépett hatályba. Azóta három esetben került sor tiszteletdíj csökkentésre: dr. Hadházy Ákos tiszteletdíja a 2020. február 17-i ülésnapon tanúsítottak alapján az Ogytv. 46/E. §-ára hivatkozással 1.979.400 Ft-tal csökkent.[701] Továbbá egyik „rekord büntetésként" emlegetik a Jobbikos Jakab Péter 4.400.000,-Ft-os tiszteletdíjcsökkentését. Jakab Péter az Országgyűlés 2020. október 13. napi plenáris ülésén egy zsák krumplival jelent meg, és a győztes kormánypártokat azzal vádolta, hogy krumpliosztással vásároltak szavazatokat. A házelnök a frakcióvezető akcióját az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát kirívóan sértő cselekményként minősítette, ezért két havi tiszteletdíj csökkentést szabott ki.[702]

Mikor már azt gondoltuk, hogy a kiszabott büntetés mértéke ennél magasabbra nem emelkedhet, Kövér László újabb „rekord büntetést" szabott ki, ezúttal 2021. március 12. napján Tordai Bencét 8,2 millió forintra büntette, amiért az ülésteremben odament egy mobiltelefonnal Varga Mihály képviselőhöz.

A számok alapján megállapítható, hogy kormánypárti képviselőket jellemzően nagyobb összeggel szankcionálták, továbbá arra is volt példa, hogy ugyanazt a magatartást máshogy szankcionálták ellenzéki és kormánypárti képviselőket.

[700] Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján
[701] Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján
[702] Országgyűlés Hivatala Sajtóiroda adatszolgáltatása alapján

IV.3.11. Összegző táblázatok

2010-2014-es ciklus során kiszabott tiszteletdíj-csökkentések[703]

2010-2014 ciklus		
Képviselő neve	**T.díj csökkentés mértéke**	**Magatartás**
Dr. Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik)	166 195 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Lenhardt Balázs (független)	50 000 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Dr. Dorosz Dávid	131 410 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Scheiring Gábor (független)	131 410 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Szabó Rebeka (független)	131 410 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Szilágyi László (független)	50 000 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Szilágyi Péter (független)	131 410 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Ertsey Katalin	220 305 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Lengyel Szilvia	150 735 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
dr. Schiffer András	258 955 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
dr. Szél Bernadett	173 925 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Szabó Rebeka (független)	131 000 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Scheiring Gábor (független)	50 000 Ft	Ogy. tekintélyének, rendjének súlyos megsértése
Dr. Gaudi-Nagy Tamás (Jobbik)	166 000 Ft	Ogy. tekintélyét kirívóan sértő kifejezés használata
Szűcs Erika	130 000 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
dr. Vadai Ágnes	130 000 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
Jávor Benedek	50 000 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
Szabó Tímea	50 000 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
Lengyel Szilvia	131 410 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
Osztolykán Ágnes	154 600 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
dr. Szél Bernadett	131 410 Ft	Ogy. rendjének súlyos megsértése
Novák Előd	131 410 Ft	Pénzbírság! kirívóan sértő kifejezés használata személyek, csoportok tekintet
Novák Előd	70 000 Ft	Pénzbírság! kirívóan sértő kifejezés használata vallási csoportok tekintetében
Novák Előd	50 000 Ft	Pénzbírság! kirívóan sértő kifejezés használata
Dorosz Dávid	70 000 Ft	Pénzbírság! Ogy. rendjét súlyosan sértő magatartás
Szabó Rebeka (független)	70 000 Ft	Pénzbírság! Ogy. rendjét súlyosan sértő magatartás
Karácsony Gergely	50 000 Ft	Pénzbírság! Ogy. rendjét súlyosan sértő magatartás
Szilágyi Péter (független)	185 520 Ft	Pénzbírság! Ogy. rendjét súlyosan sértő magatartás
Szanyi Péter	131 410 Ft	kirívóan sértő kifejezés használata
2013. júniusi pulpitus elfoglalás miatt kiszabott büntetések:		
dr. Apáti István	463 800 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Balla Gergő	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Bana Tibor	440 610 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Baráth Zsolt	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Bertha Szilvia	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Dúró Dóra	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Egyed Zsolt	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Farkas Gergely	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Ferenczi Gábor	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Dr. Gaudi-Nagy Tamás	498 585 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
dr. Gyenes Géza	463 800 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Gyöngyösi Márton	602 940 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Dr. Gyüre Csaba	510 180 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Hegedűs Lórántné	556 560 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Jámbor Nándor	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Kepli Lajos	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
dr. Kiss Sándor	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Korondi Miklós	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Kulcsár Geregely	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Magyar Zoltán	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Mirkóczki Ádám	452 205 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Murányi Levente	440 610 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Németh Zsolt	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Novák Előd	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Dr. Nyikos László	556 560 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Rubi Gergely	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Schön Péter	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Sneider Tamás	510 180 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Dr. Staudt Gábor	440 610 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Suhajda Krisztián	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Szabó Gábor	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Szávay István	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Szilágyi György	521 775 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Varga Géza	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Vágó Sebestyén	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Volner János	658 596 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Vona Gábor	672 510 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Zagyva György Gyula	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
~~Zakó László~~	394 230 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás
Z. Kárpát Dániel	602 940 Ft	közvetlen fizikai erőszakkal való fenyegető magatartás

[703]?Megjegyzés tőlem: a táblázatot az Országgyűlés honlapján található jegyzőkönyvek alapján készítettem

2014-2018-as ciklusban kiszabott tiszteletdíj-csökkentések

2014-2018 ciklus		
Képviselő neve	**T.díj csökkentés mértéke**	**Magatartás**
dr. Szél Bernadett	432 107 Ft	Ogytv. 38/A.
dr. Hadházy Ákos	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
dr. Hadházy Ákos	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
dr. Szél Bernadett	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Gőgös Zoltán	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Bangóné Borbély Ildikó	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Heringes Anita	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Korózs Lajos	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Tukacs István	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Horváth Imre	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Dr. Szakács László	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Szabó Sándor	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Dr. Józsa István	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Teleki László	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Hiszékeny Dezső	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Szabó Tímea	249 292 Ft	Ogytv. 49. § (4) Ogy. tekintélyének súlyos megsértés
Szabó Szabolcs	249 292 Ft	Ogytv. 49. § (4) Ogy. tekintélyének súlyos megsértés
dr. Szél Bernadett	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Ikotity István	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Sallai R. Benedek	100 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Kulcsár Gergely	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Egyed Zsolt	50 000 Ft	Ogytv. 38/A.
Ikotity István	50 000 Ft	Ogytv. 38/A. (1) - (2) bek.
dr. Schiffer András	50 000 Ft	Ogytv. 38/A. (1) - (2) bek.
Sallai R. Benedek	50 000 Ft	Ogytv. 38/A. (1) - (2) bek.
dr. Szél Bernadett	50 000 Ft	Ogytv. 38/A. (1) - (2) bek.
dr. Csizi Péter	50 000 Ft	Ogytv. 38/A. (1) - (2) bek.
Szilágyi György	747 878 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek

2018-tól 2020.december 31. napjáig kiszabott tiszteletdíj-csökkentések:

2018-jelenleg is		
Képviselő neve	**T.díj csökkentés mértéke**	**Magatartás**
2018. november 12. ülésnap		
Tordai Bence	504 900 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
2018. december 12. ülésnap		
Demeter Márta	445 500 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Csárdi Antal	504 900 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Hohn Krisztina	356 400 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Schmuck Erzsébet	504 900 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Ander Balázs	445 500 Ft	Ogytv. 38/A.
Stummer János	415 800 Ft	Ogytv. 38/A.
Rig Lajos	445 500 Ft	Ogytv. 38/A.
Dr. Keresztes László Lóránt	594 000 Ft	Ogytv. 49/4. §
Ungár Péter	356 400 Ft	Ogytv. 49/4. §
Jakab Péter	1 247 400 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Burány Sándor	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Székely Sándor	891 000 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Hajdu László	1 247 400 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Gréczy Zsolt	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Dr. Vadai Ágnes	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Dr. László Imre	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Kocsis-Cake Olivio	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Tordai Bence	504 900 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
Bangóné Borbély Ildikő	504 900 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
Varju László	504 900 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
dr. Harangozó Tamás	504 900 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
Bősz Anett	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Szabó Szabolcs	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Tordai Bence	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Szabó Sándor	504 900 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
dr. Tóth Bertalan	594 000 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
Kunhalmi Ágnes	445 500 Ft	Véleménynyilvánítás több ülés
dr. Szél Bernadett	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Szabó Tímea	1 782 000 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Varju László	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Oláh Lajos	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Mellár Tamás	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Arató Gergely	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Dr. Varga László	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Tóbiás József	891 000 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Tóth Bertalan	1 782 000 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Szabó Sándor	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Molnár Zsolt	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Molnár Gyula	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Kunhalmi Ágnes	1 336 500 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Korózs Lajos	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Hiszékeny Dezső	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Harangozó Tamás	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
dr. Gurmai Zita	1 069 200 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
Bangóné Borbély Ildikő	1 514 700 Ft	Ogytv. 50. § (1) bek.
2019. október 21. ülésnap		
dr. Hadházy Ákos	329 900 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Bánki Erik	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Bíró Márk	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Dr. Hoppál Péter	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
dr. Kerényi János	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
dr. Pesti Imre	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Font Sándor	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Horváth László	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Kovács Sándor	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
Kubatov Gábor	50 000 Ft	Ogytv. 49. § (4) bek.
2020. február 17. ülésnap		
dr. Hadházy Ákos	1 979 400 Ft	Ogytv. 46/ E. §
2020. október 13. ülésnap		
Jakab Péter	4.400.000 Ft	Ogytv. 46/ E. §

IV.3.12. Az ülést vezető elnök rendészeti jogköre

Ahogy fentebb már említettem az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltósága megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. E jogkör egyik elemét, a fegyelmi jogkört fentebb már részletesen kifejtettem, így most ismertetném a házelnök rendészeti jogkörére vonatkozó szabályokat is. A házelnök rendészeti jogkörének célja a tárgyalási és a szavazási rend fenntartása. Ennek szabályozására az Ogytv. a fegyelmi joghoz hasonlóan egy külön fejezetet szentelt.[704] Az Ogytv. 53. § (1) bekezdése kimondja, hogy a tárgyalási és szavazási rend fenntartása érdekében az ülést vezető alelnök is rendészeti jogkört gyakorol. Az ülést vezető elnöknek lehetősége van arra, hogy az Országgyűlési Őrséggel kivezettesse az ülésteremből azt a képviselőt, aki az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott vagy közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, illetve más kivezettetését akadályozta. A kivezettetést megelőzi az ülést vezető elnök felszólítása.[705] A kizárt képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein, ennek végrehajtásáról az Országgyűlési Őrség gondoskodik.

Az ülést vezető elnök rendészeti intézkedésével szemben van lehetőség „jogorvoslatra". Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a bizottság jelentését a benyújtást követő ülésén napirendre tűzi és dönt arról. Döntésével vagy megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.[706]

A házelnök döntéseivel, és az azok ellen igénybe vehető „jogorvoslati rendszerrel" kapcsolatban az alábbi, Mándli és mások Magyarország elleni ügyet szeretném ismertetni. 2016. április 25. napján hat magyar újságíró az Országgyűlés épületében, a Magyar Nemzeti Bank alapítványainak jelentős kifizetéseiről forgattak, mely során kormánypárti képviselőket szerettek volna szóra bírni. Azonban a képviselők kerülték a nyilvánosságot, szó nélkül elhaladtak az újságírók előtt, akik így követve őket, az Országház olyan részén is forgattak, ahol a parlamenti tudósítás szabályai szerint – melyről ezzel egyidőben tájékoztatták csak

[704] Ogytv. 19. A házelnök rendészeti jogköre
[705] Ogytv. 53. § (2) bekezdés
[706] Ogytv. 53. § (4)-(5) bekezdés

őket – nem megengedett. E cselekményük miatt az Országgyűlés elnöke felfüggesztette az újságírók belépési jogát az Országház épületébe. Az erről szóló „döntést" egy tájékoztató levél formájában kapták meg, a döntésről határozat nem született. A levél forma értelemszerűen nem alkalmas arra, hogy azzal szemben jogorvoslati lehetőséget lehessen igénybe venni, továbbá az nem tartalmazta a felfüggesztés időtartamát sem. Az újságírók alapjogi sérelem miatt – sajtószabadságból fakadó jogaik gyakorlásának korlátozása miatt - civil jogvédő szervezethez fordultak. Az újságírók ügye ismét (mint a Karácsony kontra Magyarország ügyében is) rávilágított arra, hogy a házelnök döntésével szemben nincs hatékony jogorvoslati eljárás a magyar jogrendszerben. Rendes bírósági eljárást nem vehetettek igénybe, hiszen a közigazgatási bíróságok szigorúan értelmezik hatásköreiket, és megkövetelik az egyértelmű hatóság-ügyfél viszonyt, ami jelen esetben nem áll fent, továbbá az újságírókkal szemben hozott döntést pusztán levél formában közölték velük, nem határozatban. Az Alkotmánybíróság eljárásait áttekintve, a közvetlen alkotmányjogi panasz intézménye jöhetett volna számításba, azonban az eljárási szabályok miatt – tekintettel arra, hogy a házelnöki rendelkezés már több mint 180 napja hatályban volt, az Abtv. pedig csak ebben az időintervallumban teszi lehetővé az eljárás megindítását szintén volt megfelelő. Jogorvoslat hiánya miatt az újságírók az EJEB-hez fordultak, mivel „a parlamentből kitiltott újságírók ügye azt az általános – a sajtószabadság védelmén túlmutató – jogvédelmi problémát veti fel, hogy nem létezik olyan jogérvényesítési mechanizmus, amely az adott esetben hatékonynak bizonyulna."[707] Az alapjogvédelemre hivatott szervek, mint a bíróságok, alapvető jogok biztosa, hatóságok a magyar jogrendszerben jellemzően kötött eljárásrendben, kizárólag a jogszabályok által kifejezetten megengedett esetekben lépnek fel az alapvető jogok védelmében. Azonban a külön jogérvényesítési mechanizmusokkal körül nem bástyázott területeken– mint a parlamenti jog területe - a jogsértések orvoslására nem kínálkozik hatékony eljárás a hazai jogrendszerben.[708]

Az EJEB ítéletében kimondta, hogy az újságírók az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkében garantált szólásszabadsághoz való joga sérült az aránytalan korlátozás révén. Az EJEB rámutatott arra, hogy az újságírók határozatlan időre és fellebbezési lehetőség nélküli kitiltása a parlament épületéből az eljárási garanciák hiányát jelenti. Az ítélet azonban nem kínált megoldást a problémára. Az ítéletet követően módosításra került az Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló

[707] Dojcsák-Szabó (2020). 127. o.
[708] Társaság a szabadságjogokért civil szervezet által készített összegzés: kitiltott_ujsagirok_strasbourgi_kerelem_honlapra.pdf (tasz.hu) (letöltés dátuma: 2021. 03. 19.)

épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól" szóló 9/2013. házelnöki rendelkezés (a továbbiakban: Házelnöki rendelkezés). Eszerint a kitiltásnak már van időkorlátja, az újságírók belépését sajtófőnök legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülésszak végéig, vagy bizonyos esetekben az országgyűlési ciklus végéig felfüggesztheti.[709] Továbbá első fokon a sajtófőnök dönt a kitiltásról, ami ellen 15 napon belül a Házelnökhöz lehet fellebbezni.[710]

A kormány az ítéletre úgy reagált, hogy a módosított Házelnöki rendelkezés immár megfelel az EJEB ítéletének, hiszen biztosít jogorvoslati lehetőséget és időbeli korlátot az esetlegesen kitiltott újságírók számára. „A magyar parlamenti jog és kultúra fejlődését ismerőkben azonban ez az egyébként sommás megállapítás komoly kételyeket ébreszthet a tekintetben, hogy az Országgyűlést a kormány politikai ambícióit kiszolgáló intézménnyé alakító jogi és politikai környezetben elképzelhető-e egyáltalán olyan belső fórumrendszer létrehozása, amely képes valódi jogvédelmet nyújtani a jogaikban megsértett újságírók számára?”[711] Véleményem szerint ez a megoldás nem kielégítő, hiszen az újságírók munkájának célja a tudósítás lenne, az az illúzió, hogy egy valósághű képet adjon az Országgyűlés működéséről, munkájáról, azonban így szükségképpen az az intézmény fog döntést hozni az újságírók alapjog-korlátozásának jogszerűségéről, amelynek működéséről az újságírók tudósítani szeretnének. Ezenkívül véleményem szerint további aggályokat vet fel a házelnöki rendelkezés azon módosítása is, amely a sajtó munkatársainak működési területét jelentősen korlátozza, hiszen napjainkban az Országház és az Országgyűlési Irodaház épületében „politikust kameravégre kapni egy néhány négyzetméteres, kordonnal határolt „sajtókarámból” lehet. A Velencei Bizottság is hangsúlyozta a parlamenti viták nyilvánosságát, mert ez segíti az ellenzéket abban, hogy hatékonyan tudja ellátni feladatait, fel tudja hívni a közvélemény figyelmét a kormány politikájának problémáira és gyengeségeire.[712] A gyakorlati tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a nyilatkozni nem kívánó politikusok lassítás nélkül sétálnak el a sajtó számára kijelölt terület mellett, így a parlamenti tudósítás mint műfaj mára gyakorlatilag megszűnt.”[713]

[709] Házelnöki rendelkezés 8. § (13) bekezdés
[710] Házelnöki rendelkezés 8. § (15) bekezdés
[711] Dojcsák-Szabó (2020) 130. o.
[712] Velencei Bizottság összefoglaló jelentése: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e 24. o.
[713] Dojcsák-Szabó (2020). 131. o.

IV.3.13. Összegzés

A rendszerváltástól napjainkig áttekintve a parlamenti fegyelmi jog szabályozását egy nagyon erőteljes szigorítást láthatunk, amely véleményem szerint a parlament vitaparlament jellegét és a demokratikusságot is gyengíti. A parlamenti munka zavartalanságát, a tárgyalási rend fenntartását, valamint a parlament belső működését a parlamenti fegyelmi jogon keresztül tudjuk szabályozni, mely a képviselőktől bizonyos magatartás tanúsítását, valamint bizonyos magatartásformák mellőzését kívánja meg. A parlament egy olyan képviseleti szerv, amely meghatározott számú képviselőből tevődik össze, az országgyűlési képviselőknek pedig Alaptörvényben és törvényben biztosított jogaik és kötelezettségeik vannak.

Véleményem szerint a parlamenti fegyelmi jog szabályait úgy kell kialakítani, hogy az alkalmas legyen arra, hogy a képviselők az államot alkotó nép érdekeit megfelelően tudják képviselni, a képviselők ehhez szükséges jogai ne szenvedjenek csorbát, egyúttal biztosítva legyen az Országgyűlés tekintélyének megőrzése is, a parlament, mint „politikai aréna" alkalmas legyen a különböző álláspontok megvitatására.

A fegyelmi jog szabályozása kétségkívül a parlamenti autonómia része, melynek célja az intézmény függetlenségének biztosítása, valamint a tárgyalási rend fenntartása a hatékony működés érdekében.

Egy modern parlamentáris demokráciában a törvényhozásnak számos alkotmányos funkciója van, és az ellenzéknek nagyon fontos szerepe van abban, hogy ezen alkotmányos funkcióit a parlament képes legyen megfelelően biztosítani. Egy olyan helyzetben, amikor a kormány és a parlamenti többség a valóságban egységes politikai hatalmat alkot, nagyon nagy szükség van a parlamenti ellenzék jogosítványainak és lehetőségeinek védelmére. „Tekintettel arra, hogy a parlamenti többség abban érdekelt, hogy a kormány a helyén maradjon, a programját elvégezze, értelemszerűen arra törekszik, hogy az ellenzék szerepét és pozícióját csökkentse. Amennyiben ez a törekvés alacsony színvonalú politikai kultúrával, ugyanakkor alkalmas jogi eszközökkel párosul, komoly veszélye van annak, hogy a kormánytöbbség teljes mértékben ellehetetleníti az ellenzék hatékony működését, jogainak gyakorlását formálissá teszi. Ezért az ellenzéki képviselők jogának (…) kiemelt védelmet kell élveznie, még a képviselőket általánosan megillető védelmi szinthez képest is. A parlamenti fegyelmi eljárások kifejezetten alkalmasak arra, hogy megtorolják és elhallgattassák az ellenzéket, főleg ha a kormány érveléséből kirajzolódó rendszert vesszük alapul."[714]

[714] Kazai (2015) 98. o.

Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) számú határozatában kimondta, hogy „nem minősülnek viszont obstrukciónak azok a magatartások, amelyek jogszerűnek még formai értelemben sem nevezhetők. Ilyen magatartás esetén előállhat olyan jogellenes helyzet, amikor a rendeltetésszerű működés helyreállítása azonnali megoldást követel, de adott esetben sem a „rendes" eljárásra, sem pedig a fegyelmi-rendészeti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokban arra nézve konkrét előírás nem található. Az ilyen helyzetek kezelésére irányuló magatartásokkal szemben is alkotmányos elvárás, hogy az ne járjon sem az észszerű és demokratikus működés elvének, sem pedig – az Alkotmánybíróság fent részletezett gyakorlatának megfelelően – a képviselői jogok, vagy lényeges eljárási szabályok sérelmével."

A fegyelmi jog alapjául szolgáló érdekek a modern parlamentekben elegendő indokot szolgálnak bizonyos jogosítványoktól való átmeneti megfosztáshoz. Ha megfelelő alkotmányos felhatalmazás, valamint eljárás mellett kerül sor a fegyelmi joghatóság gyakorlására, akkor alkotmányosan nem aggályos akár az ülésekről való kitiltás vagy a beszédjog megvonása. „A képviselői jogok ugyanis a parlamenti tagságból erednek, s nem személyhez fűződő alanyi jogosultságok. Azt is mondhatnánk, hogy azok olyan, meghatározott célra rendelt jogok, amelyek gyakorlására csak a házszabályban és a vonatkozó jogszabályokban megállapított körülmények között, illetve feltételekkel kerülhet sor. Ez viszont kellő alapot teremt arra, hogy a jogok gyakorlása követelményeinek megsértése miatt e jogok – ideiglenesen – korlátozást szenvedjenek – épp a képviselői jogok érvényesülési feltételeinek helyreállítása céljából."[715]

Az Alkotmánybíróság 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában kimondta, hogy „a parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása."

[715] Szente (2005) https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm

A túlzott fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet korlátozni az ellenzéki képviselők jogait, vagy veszélyeztetni az anyagi biztonságukat, és ezen intézkedéseken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket. Véleményem szerint fontos, hogy a parlamenti képviselői jogokat a parlamenti többség részéről megnyilvánuló szankciók ellen is hatékony védelemben részesítsük, egyúttal biztosítva legyen a demokratikus működés.

A fegyelmi jogi és a rendészeti jogköröket illetően szembetűnő – máig aggodalmat keltő – probléma a jogorvoslati lehetőség hiánya, vagy annak nem megfelelően kidolgozott lehetősége. Az általam bemutatott esetekben is láthattuk, hogy a Házelnök döntése miatt hátrányosan érintett sértettek (akár képviselők, akár újságírók) a hiányzó belső jogorvoslati szabályozás miatt, nemzetközi fórumon kerestek orvoslást az alapjogi sérelmükre, ezért az EJEB-hez fordultak. Az EJEB két esetben is megállapította az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkének sérelmét, ezáltal elmarasztalta Magyarországot, majd felhívta, hogy biztosítsa a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Mindkét esetben[716] a jogalkotó a belső parlamenti jogon belül hozott létre egy két fokozatú fórumot a jogorvoslatok kezelésére, melynek hatékonysága a fent részletezettek miatt aggályos. Továbbá a fentiek alapján láthattuk, hogy a parlament jogi aktusaival szembeni jogorvoslati lehetőségként még – ugyan nagyon szűk körben – a „közvetlen” alkotmányjogi panasz alkalmazható.

IV.4. A demokratikusság mutató összegző értékelése

Jelen fejezetben a demokratikusság mutató eljárási oldalán megjelenő szabályokat ismertettem, mely alatt a plenáris ülést érintő változásokat, az obstrukcióellenes szabályokat, és a parlamenti fegyelmi jogban megjelenő szabályozás változásait tekintettem át. A hazai parlamenti jog ezen területei jelentős változáson mentek keresztül az utóbbi években.

A plenáris ülés az Országgyűlés munkájának fontos színtere, ennek ellenére a plénum hatáskörét a HHSz. szűkre szabta. A részletes vita szakasz a bizottságokhoz került, továbbá a TAB eljárásával formálissá teszi azt, hiszen csak a TAB által támogatott, egységes javaslatról tárgyalhat. Szente Zoltánt idézve, „ez az eljárási rend lényegében intézményesítette a plenáris ülés pecsétnyomogató jellegét.”[717] Megítélésem szerint az, hogy az Országgyűlésnek olyan törvényjavaslatokról kell döntenie, amelyeket nem volt módja részletesen megismerni, megtárgyalni összeegyeztethetetlen az alkotmányossággal. A törvényalkotási eljárás

[716] Karácsony kontra Magyarország, valamint Mándli és mások Magyarország elleni ügye
[717] Szente (2020) 11. o.

szabályosságának feltétele véleményem szerint, hogy a törvények a nép által választott képviselők szabad vitájának és elhatározásának eredményeként szülessenek meg, azonban, hogyha a plenáris ülés csak a törvényjavaslat általános elveit vitathatja meg és a részletszabályokat nem, akkor ezek az elvek nem teljesülnek.[718] A fentiek alapján véleményem szerint ezek a változások nem járultak hozzá a törvényalkotási eljárás demokratikusságához, sőt éppen az ellen hatnak.

Ami az obstrukció ellenes szabályok változásait illeti, azt láthatjuk, hogy a HHSz. a HSz.-hez képest összeszedettebben, részletesebben szabályozza a tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat. Több esetben a cél az obstrukció eszközeinek letörése volt, például a vita közben történő kétperces hozzászólásokra való jelentkezés megszüntetésével a viták tervezhetőbbek, kiegyensúlyozottabbak lettek. Ez véleményem szerint annak beismerése, hogy a tervezhetőbb felszólalási rend fontosabb, mint a vita. Több esetben rövidültek a felszólalásokra nyitva álló időtartamok. Ezekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a képviselők azon lehetősége, hogy egy-egy törvénytervezetet valóban megvitasson csökkent.
A parlamenti fegyelmi jogi szabályokra egy erős büntetéshullám, szankció reform jellemző az utóbbi években. Véleményem szerint a túlzott fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet veszélyeztetni a képviselők anyagi biztonságát, vagy korlátozni az ellenzéki képviselők jogait, és ezen intézkedéseken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket. Úgy gondolom, hogy parlamenti fegyelmi jogi szabályokra szükség van, azonban fontos, hogy a képviselői jogokat a parlamenti többség részéről megnyilvánuló szankciók ellen is hatékony védelemben részesítsük, egyúttal biztosítva legyen a demokratikus működés. Továbbá fontos, hogy a szabályok lehetőséget teremtsenek a korrekt vita lefolytatásához, azok ne korlátozzák, vagy ne félemlítsék meg a képviselőket attól, hogy esetleges véleményüket kifejtsék. Továbbá fontosnak találom a szankciók arányosságát is, hogy a kiszabott büntetés valóban arányban álljon az elkövetett cselekménnyel. Roppant aggályosnak találom, hogy a szabályozás lehetővé teszi azt, hogy ugyanazon magatartást eltérően lehessen értékelni és szankcionálni egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselő esetében. Ez visszavezethető a parlamenti jog „puha” jellegére, valamint arra, hogy valóban képtelenség lenne minden egyes magatartást szabályozni a Házszabályban, ugyanakkor az indokolatlan különbségtétel, az ellenzéki képviselők gyakoribb, és jellemzően magasabb összegű szankcionálása erre nem mentség. A

[718] Szente (2020) 12. o.

fegyelmi jogi szabályok olyan mértékű szigorítása, mely az ellenzéki jogok érvényesülésének elnyomását célozza a demokratikusság ellen hat.

V. Összegzés

„A magyar parlamenti jog a rendszerváltás óta az alkotmányos változásokat időbeli eltolódással követte. Az Országgyűlésnek az »ideiglenes« alkotmány által meghatározott pozíciója az állami szervek rendszerében meglehetősen stabilnak nevezhető, míg az alkotmányi szabályozás mellett 1989-ben tartalmilag demokratizált, »ráncfelvarrott« ügyrendeket 1994-ben sikerült új Házszabállyal felváltani,”[719] mely 2014-ig hatályban is maradt. Az Alaptörvény hatályba lépése magával hozta a parlamenti jogunk változásait is. 2012-ben az Országgyűlés megalkotta az Ogytv.-t, majd 2014 februárjában új határozati házszabályi rendelkezéseket fogadtak el, mellyel teljessé vált a parlamenti jog megújítása.

Az említett két jogforrás jelentős változásokat hozott az Országgyűlés működési rendjébe, valamint befolyással bírt a parlamenti jog alapintézményeire, a törvényalkotási eljárásra is. Disszertációmban az új jogforrások által bekövetkezett, a törvényalkotási eljárást érintő módosításokat, valamint azok gyakorlati hatásait, eredményességét kívántam bemutatni, mind elméleti szinten, mind pedig az ide vonatkozó gyakorlatot elemezve. Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az elmúlt években bekövetkezett változások hozzásegítették-e a magyar parlamentet ahhoz, hogy a törvényalkotási eljárás demokratikusan, hatékonyan és szabályosan működjön. Disszertációm célja volt, hogy bemutassam, hogy a törvényalkotási eljárás változásai során e hármas célrendszer egyes mutatói – a hatékonyság, azaz a munkaparlament-jelleg, a demokrácia, azaz a vitaparlament-jelleg, és a szabályosság – milyen irányú mozgásokat mutatnak. Ennek úgy tettem eleget, hogy dolgozatom elején lefektettem az általam meghatározott mutatók tartalmi oldalán megjelenő elveket, melyeket a disszertációm további részében kiegészítettem az eljárási oldalon megjelenő szabályokkal, azok változásaival. Célom volt továbbá, hogy a három mutató alapján kirajzolódjon a törvényalkotási eljárás változása, melyet a disszertációm végén – jelen fejezetben - sugárdiagram formájában szemléltessek is. Ehhez az alábbi módszert választottam. Kutatásom elején ismertettem a parlamenti jog keretszabályait, fogalmait, forrásait. A tágabb értelemben vett parlamenti jogi szabályok bemutatását követően kutatásomat a törvényalkotási eljárásra szűkítettem. Ezen belül pedig a korábban hatályban lévő jogszabályok (Alkotmány, HSz.) és a jelenleg hatályban lévő szabályok (Alaptörvény,

[719] Smuk (2012) 2.o.

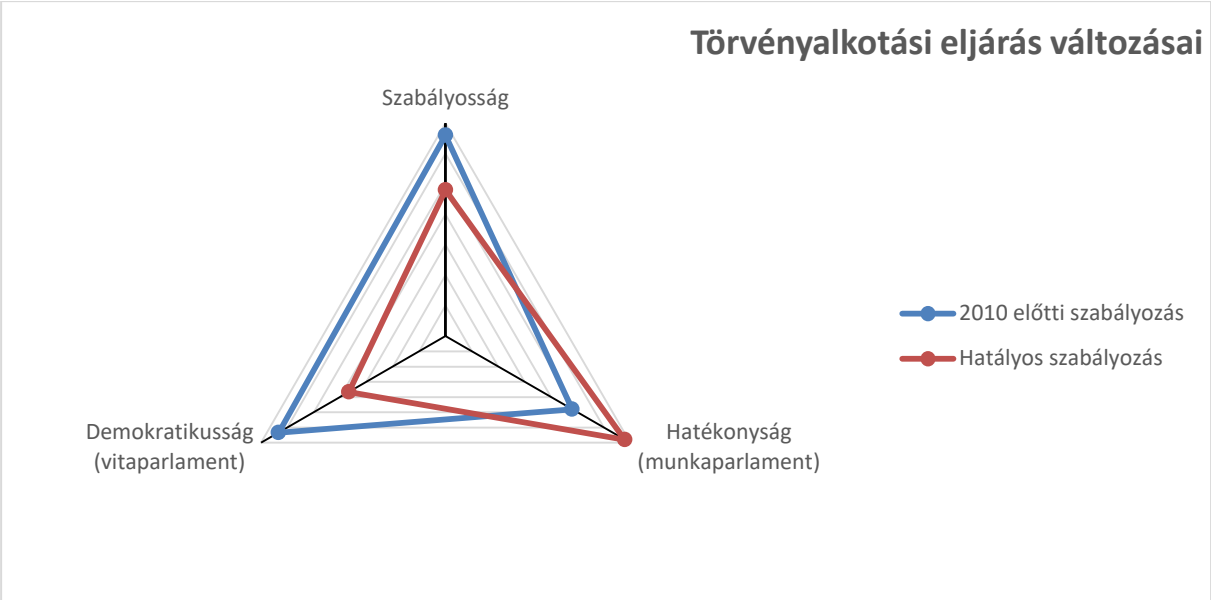
Ogytv., HHSz.) mai napján hatályos állapotát vetettem össze. Disszertációmban az alábbi hazai parlamenti jogi területeken bekövetkezett módosításokat dolgoztam fel.

A Szabályosság mutatót ismertető fejezetet a parlamenti jog forrásainak, az Országgyűlés Hivatalának ismertetésével kezdtem, majd rátértem az újonnan felállított, a minőségi jogalkotást szolgáló Törvényalkotási Bizottság részletes elemzésére. Ezt követően a törvényalkotási eljárás külső alkotmányos garanciájaként megjelenő Alkotmánybíróság és köztársasági elnöki feladat- és hatáskörben bekövetkezett változásokat elemeztem. A fejezet végén megállapításaimat összegző táblázatokkal is szemléltetem.

Disszertációm következő nagy fejezete, a Hatékonyság mutató változásain alapszik. Ebben a fejezetben a szervezeti változások közül a tisztviselőkre vonatkozó szabályokról, a frakciókat érintő új szabályokról, a törvényalkotási eljárás általános és különös szabályaiban bekövetkezett változásokról, azok hatásairól olvashat a T. Olvasó. Az ide vonatkozó megállapításaimat szintén összegző táblázatokkal is alátámasztom. E fejezetben kapott helyet továbbá a napjainkban egyre inkább teret hódító, a hazai parlamenti jogban is jelenlévő E-megoldásokat bemutató rész. Ezek a megoldások a törvényalkotási eljárás hatékonyságára ható, napjainkban jelentős szerepet játszó tényezők, ezért fontosnak találtam ezek bemutatását is. A Hatékonyság fejezetet a bizottsági munka változásaival, az azokat érintő változások értékelésével zárom.

Disszertációm harmadik nagy fejezete a Demokratikusság mutatóhoz sorolt változásokat foglalja magába. Ide soroltam a szervezeti változások közül a plenáris ülést érintő módosítások, az obstrukcióellenes szabályokban bekövetkezett változások ismertetését, valamint az elmúlt években jelentős, szigorú szabályozáson átesett parlamenti fegyelmi jogi szabályok ismertetését.

Ezt követően a fentiek alapján ismertetett változásokat az egyes mutatók mentén, egyenként értékeltem, egy fiktív 0-10-ig tartó skálán, a 2010 előtti és a jelenleg hatályban lévő szabályozás alapján, így rajzolódott ki a változásokat bemutató sugárdiagram.



A hazai parlamenti jog szabályosságát érintően kutatásaim alapján az alábbiakat állapítottam meg. A sugárdiagramon látható, hogy a szabályosság mértéke csökkent a jelenlegi szabályozás alapján. A csökkenő tendenciát mutató szabályosság kiváltó oka saját értékelésem alapján a TAB munkássága, valamint az Alkotmánybíróság függetlenségét, feladat-és hatáskörét, egyben törvényalkotásban betöltött pozíciójának gyengítését célzó szabályok. A TAB-ot illetően rendkívül aggályosnak tartom, hogy politikai súlya megnőtt, utolsó szűrőként, övé a felelősség a törvényjavaslat szövegének végleges kialakításában és ez visszásságra ad okot, ugyanis a TAB alkalmas arra, hogy másként el nem fogadható – többnyire éppen ezért aggályos – részeket annak ülésén „emeljenek" be a törvényjavaslatba. Emellett a plenáris ülések szerepét is formálisabbá teszi. A TAB, mint egy úgynevezett „kisparlament" átvette a plenáris ülés feladatait, „dönt az eredeti törvényjavaslatok módosításairól, és az elfogadásra kerülő törvény végleges szövegéről"[720], ugyanis erre a plenáris ülésen már nincs lehetőség.

Ezenkívül az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörében bekövetkezett változásokat értékeltem rendkívül negatívan, ugyanis az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörének korlátozása mind a szabályosság, mind az alkotmányosság kontrollja tekintetében aggályos. Véleményem szerint a változtatások a szabályosság ellen hatnak, az Alkotmánybíróság mozgásterét, függetlenségét is szűkíti, az intézkedések alkalmasak arra, hogy esetlegesen a Kormány aktuális politikai célkitűzéseit, esetleges további alkotmány-módosításokat úgy

[720] Szente (2020) 5.o.

keresztülvigyen, hogy egy ilyen fontos alkotmányossági szűrő kikapcsolt állapotban maradjon.
Megítélésem szerint az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás, valamint a TAB felállítása a szabályosság ellen hat, ezért e mutatót tekintve összességében visszalépést kellett megállapítanom.
Véleményem szerint a parlamenti jog forrásait és a köztársasági elnök feladat- és hatáskörét érintő változások nem minden szempontból kedvezőek a szabályosságra nézve, viszont nem olyan drasztikusak, mint a TAB és az Alkotmánybíróságot érintő módosítások, ezért ezekben kisebb eltérés mutatkozik a korábbi szabályozás és a jelenlegi szabályozás összevetése után. Összességében a mutató negatív irányba történő elmozdulását saját értékelésem alapján a TAB és az Alkotmánybíróság új szabályai okozzák.

A hatékonyság (munkaparlament) mutató eredményeit megnézve a sugárdiagramon azt látjuk, hogy ez túlmutat a korábbin, azaz ez a mutató növekvő tendenciát mutat. Az értékelésem alapján ez az alábbiakból tevődik össze.
Az Országgyűlés tisztségviselőit érintő, egzaktabb, részletesebb szabályozást pozitív elmozdulásként értékeltem. A frakcióalakítás szabadságát jelentősen korlátozzák az újonnan bevezetett szabályok, azonban a kevesebb frakció a tárgyalási szabályokból kiindulva hatékonyságot növelő tényező, így ezeket magasabb pontszámmal értékeltem a korábbi szabályozáshoz képest. A törvényjavaslatok általános szabályait áttekintve azt mondhatjuk, hogy a HHSz. több határidőt is meghatároz az eljárásra vonatkozóan, mely által az eljárás feszesebb lett, az egyes szakaszok automatikusan követik egymást. Ez a HSz.-ben megszokotthoz képest jellemzően rövidebb eljárásokat eredményez, a törvényalkotási alapeljárás ezáltal rendkívül rövidre – átlagban öt hétre – redukálódott. Ez magával hozta azt, hogy a különös eljárások igénybevételére már nincs olyan gyakran szükség, ugyanakkor pozitívan értékelem az eljárási garanciáknál a félévenkénti alkalmazhatóság lehetőségének maximalizálását. Ezek az intézkedések valóban célt értek, a különös törvényalkotási eljárásban hozott törvények száma csökkent. Ennek megfelelően a különös eljárásra vonatkozó jelenlegi szabályokat a fiktív skálámon jobb pontszámmal értékeltem, mint a korábban hatályban lévő szabályokat. Ami az általános törvényalkotási eljárást illeti, a hatékonyság szempontjából magasabb pontszámmal értékeltem, tekintettel arra, hogy a törvényalkotási eljárás rendkívül felgyorsult, a parlament „törvénygyár” jellege megmaradt, a törvények száma folyamatosan nő, azonban az egyes törvényekre fordított tárgyalási idő csökken.

Az e fejezetben tárgyalt e-megoldásokat, az IJR bevezetésének, és megfelelő működésének reményében jobbra értékeltem. Véleményem szerint már a ParLex is egy jó fejlesztés volt, viszont a gyakorlati alkalmazása a mindennapokban sajnos gyakran a munka duplikálódását okozta. Ezzel szemben a tervek alapján az IJR-ben még javításra kerülnek a ParLex hibái is, így valóban hozzá járul majd a törvényalkotási eljárás hatékonyságának növeléséhez.
A bizottságok bemutatása, szerepük, funkcióik értékelése szerepelt még ebben a fejezetben, melynek jelenlegi szabályait a korábbi szabályozáshoz képest kevesebb „pontszámmal" értékeltem. A korábbi jogalkotói cél az volt, hogy a részletes vita áthelyezésével a bizottsági munka elmélyül, azonban ez a változás nem váltotta ki a hozzá fűzött reményeket. Az általam készített táblázatokat áttekintve láthatjuk, hogy az állandó bizottságok száma a ciklusok előrehaladtával folyamatosan csökkent, emellett a még megmaradt bizottságok ülésezése is csökkent, továbbá a bizottságok ülésezési ideje a legszükségesebbre minimalizálódott, alig szánnak időt a törvényjavaslatokra, azok érdemi áttekintésével, vagy azok későbbi hatásaival alig foglalkoznak. Emellett az eseti bizottságok száma is folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, a vizsgálóbizottságok pedig 2014. évtől eltűntek. Ezek a változások véleményem szerint nem kedvezőek, ezért a jelenlegi szabályokat is visszalépésként értékeltem. Mindezt összegezve és ábrázolva a sugárdiagramon azt láthatjuk, hogy a hatékonyság, a munkaparlament jelleg erősödött az új szabályok tekintetében.

Disszertációm utolsó nagy fejezetében, a demokratikusság mutató alá vont részeket elemeztem, mely a szervezeti változások közül a plenáris ülést érintő szabályokat, az obstrukcióellenes és a fegyelmi jogra vonatkozó szabályokat tartalmazta.
Véleményem szerint a plenáris ülés jelentősége azáltal, hogy a részletes vita szakasz a bizottságokhoz került, továbbá, hogy funkcióját tekintve a TAB eljárásával azt formálissá teszi rendkívüli módon lecsökkent, valamint a képviselői létszám csökkentése önmagában nem segítette elő a parlamenti működés demokratikusságát, így ezt a korábbi szabályozáshoz képest alacsonyabb pontszámmal értékeltem.
A tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat a HHSz. a HSz.-hez képest összeszedettebben, részletesebben szabályozza. Véleményem szerint a szabályok megalkotása során alapvető cél volt az obstrukció eszközeinek letörése, például a vita közben történő kétperces hozzászólásokra való jelentkezés megszüntetésével a viták tervezhetőbbek, kiegyensúlyozottabbak lettek. Több esetben rövidültek a felszólalásokra nyitva álló időtartamok. Ez véleményem szerint annak beismerése, hogy a tervezhetőbb felszólalási rend fontosabb, mint a vita, mely a vitaparlament jelleget gyengíti. Álláspontom szerint a vita

szempontjából fontos, hogy az adott pillanatban felmerülő témára tudjon az illetékes reagálni, és ne kelljen ezzel megvárnia azt amíg esetleg sorra kerül, ez a megoldás nem szerencsés a vitaparlament szempontjából. Az obstrukció ellenes szabályokat ebből a szempontból egy minimális rosszabb pontszámmal értékeltem, a korábban hatályban lévő szabályokkal összehasonlítva.

A parlamenti fegyelmi jogi szabályokban egy rendívül erős büntetés hullámot láthatunk. Véleményem szerint a túlzott fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet korlátozni az ellenzéki képviselők jogait, vagy veszélyeztetni az anyagi biztonságukat, és ezen intézkedéseken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket. Továbbá az általam bemutatott táblázatok, példák alapján azt is láthattuk, hogy előfordult indokolatlan különbségtétel a kormánypárti és az ellenzéki képviselővel szemben alkalmazott szankció kiszabása során, mely álláspontom szerint aggályos. A szabályokat áttekintve úgy gondolom, hogy a korábbi, alulszabályozott fegyelmi jog megreformálására szükség volt, azonban a 2020. február 1. napjától hatályba lépő szabályok rendkívül túlzóak, sok esetben szubjektív megítélésre adnak okot, továbbá az elkövetett magatartás és a kiszabott szankció sok esetben nem áll arányban egymással. A képviselők megbízás útján történő szavazása, valamint a lehetőség arra, hogy akár 60 napra is kitiltsák rendkívül aggályos mind demokratikusság, mind alkotmányjogi szempontból. Ezen szempontokat áttekintve a jelenlegi szabályozást a korábbi szabályozáshoz képest sokkal alacsonyabb pontszámmal értékeltem. Az obstrukció ellenes szabályok és a fegyelmi jogra adott pontszámaimat összegezve azt láthatjuk, hogy a demokratikusság (vitaparlament) mutató jelentősen, negatív irányba mozdult a jelenlegi szabályok alapján.

A három mutató eredményét összegezve disszertációm végére kirajzolódott, hogy a jelenlegi szabályok a T. Ház hatékonyságát, azaz munkaparlament jellegét erősítették, növelték, ezzel szemben a demokratikusság és a szabályosság mutatója negatív tendenciát mutat. Ezek alapján megállapítható, hogy a munkaparlament, a „törvénygyár” jelleg a demokratikusság, és a szabályosság rovására valósult meg.

VI. Forrásjegyzék

VI.1. Elsődleges források

- Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye
- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

- A Kormány 699/2020. (XII. 29.) Korm. rendelete a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

- Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
- a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 98/2011. (XII. 31.) OGY határozat
- az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

- 35/1991. (VI. 20.) AB határozat
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- 11/1992. (III.5.) AB határozat
- 29/1997. (IV.29.) AB határozat
- 27/1998. (VI. 16.) AB határozat
- 39/1999. (XII.21.) AB határozat
- 145/2011. (XII.2.) AB határozat
- 164/2011. (XII. 20.) AB határozat
- 64/2011. (XII.20.) AB határozat, Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása
- 64/2011. (XII.20.) AB határozat, Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye
- 10/2013. (IV. 25.) AB határozat
- 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat
- 16/2015. (VI. 5.) AB határozat
- 32/2015. (XI. 19.) AB határozat
- 8/2016. (IV. 6.) AB határozat
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat
- 12/2017. (VI. 19.) AB határozat
- 13/2018. (IX. 4.) AB határozat
- 22/2018. (XI.20.) AB határozat
- 3001/2019. (I.7.) AB határozat
- 3001/2019. (I. 7.) AB határozat
- 35/2019. (XII. 31.) AB határozat

- 33/2019. (XI.27.) AB határozat
- 24/2019. (VII. 23.) AB határozat
- 9/2019. (III. 22.) AB határozat
- 3284/2020. (VII. 17.) AB határozat
- 22/2020. (VIII.4.) AB határozat
- 4/2020. (I. 29.) AB határozat
- 3/2020. (I. 3.) AB határozat
- 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés

- Kúria Kfv.II.37.112/2020/8. számú végzése

- Törvényalkotási Bizottság Ügyrendje
- az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól" szóló 9/2013. házelnöki rendelkezés

VI.2. Jogirodalmi források

- **Ablonczy (2011)** Ablonczy Bálint: Az Alkotmány nyomában. Elektromédia Kft. 2011.
- **Balogh-Békési (2018)** Balogh-Békési, Bódi, Cserny, Erdős, Halász, Orbán, Takács, Téglási: Az állam szervezete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
- **Balogh-Holló-Kukorelli-Sári (2003)** Balogh Zsolt-Holló András – Kukorelli István-Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv Kiadtó, Budapest 2003.
- **Bihari (1983)** Bihari Ottó: Az Országgyűlés (parlament) állandó bizottságai Magyarországon. In: korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában, KJK, 1983., Budapest
- **Cabrera (2011)** Cabrera Alvaro: Az inkluzív e-parlament modellje Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában Doktori (Ph.D.) értekezés, ELTE, 2011.
- **Chronowski (2014)** Chronowski Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. MTA Law Working Papers 2014/08.
- **Chronowski-Drinóczi (2007)** Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2007.
- **Csink (2008)** Csink Lóránt: Az államfő jogállása Európában és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008.
- **Csink (2013)** Csink Lóránt: Mire jó az egyensúly? A köztársasági elnök szerepe az államszervezetben. In: Csink Lóránt és Szabó István: Az államfő jogállása. Pázmány Press, Budapest, 2013.
- **Csink-Kovács (2013)** Csink Lóránt – T. Kovács Júlia: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? Jogelméleti Szemle 2013/4.
- **Csink-Schanda (2017)** Csink Lóránt-Schanda Balázs: Összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Press. Budapest. 2017.
- **Dezső-Fürész-Kukorelli-Papp-Sári-Somody-Szegvári-Takács (2007)** Dezső Márta, Fürész Klára, Kukorelli István, Papp Imre, Sári János, Somody Bernadette, Szegvári Péter, és Takács Imre: Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- **Dobszay (2014)** Dobszay Tamás: Az országgyűlés bizottsági rendszerének előzményei a reformkorban. Historia critica, Budapest ELTE Eötvös Kiadó, 2014.
- **Dojcsák-Szabó (2020)** Dojcsák Dalma, Szabó Máté Dániel: Egy nyert strasbourgi ügy is lehet jogvédő szemmel sikertelen – Elérni kívánt és teljesületlen célok a Mándli és mások ügyben. Fundamentum 2020/4.
- **Drinóczi (2010)** Drinóczi Tímea: Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. HVG-Orac, Budapest, 2010.
- **Drinóczi-Petrétei (2004)** Drinóczi Tímea-Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó. 2004.
- **Dukán-Vajda (2018)** Dukán Ildikó, Vajda Aida (Szerk.): Parlamenti jog., Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018.
- **Enyedi (2019)** Enyedi Kriszitán: Szófia beszéd? Részletes vita az Igazságügyi Bizottság gyakorlatában (2014-2018). Parlamenti Szemle, 2019/2.

- **Erdős (2013)** Erdős Csaba: Az Alkotmánybíróság kontrollmechanizmusának változásai. In: Kecskés Gábor (szerk.) Doktori műhelytanulmányok 2013. SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013.
- **Erdős (2019)** Erdős Csaba: „Parlamenti képviselő" in Jakab András – Köncöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo (2019).
- **Erdős (2014)** Erdős Csaba: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén. Jog-Állam-Politika: Jog- és Politikatudományi Folyóirat 2014.
- **Erdős (2019a)** Erdős Csaba: A közvetlen alkotmányjogi panasz hatása a parlamenti autonómiára: képviselői jogok érvényesíthetősége alkotmányjogi panasz keretében. In: Anon (szerk.) Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz - a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Tanulmánykötet, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.
- **Erdős (2014a)** Erdős Csaba: Parlamenti jog strasbourgi kontroll alatt? Kodifikáció, 2014/1. szám
- **Erdős (2016)** Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Gondolat Kiadó, Budapest, 2016.
- **Erdős-Szabó (2020)** Erdős Csaba – Szabó Zsolt: A normatív keretek változása és hatása a minőségi törvényalkotásra. in: Sebők Miklós – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogalkotás minősége. Gondolat, Budapest, 2020.
- **Erdős (2016a)** Erdős Csaba: How much does the Parliament cost? in SMUK Péter (szerk.): Costs of Democracy, Budapest, Gondolat, 2016.
- **Farkas (2015)** Farkas Péter: Társadalmi igazságosság és szociális szeretet. Kapocs a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet folyóirata, 14. évf. 2. szám (2015 nyár)
- **Gáli (2003)** Gáli Csaba: Házelnök, alelnökök, jegyzők és más személyek. In.: Parlamentek Európában. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003.
- **Gárdos-Orosz (2016)** Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság 2010-2015., in Jakab András – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest, 2016.
- **Gárdos-Orosz- Lőrincz-Ződi (2017)** Gárdos-Orosz Fruzsina-Lőrincz Viktor-Ződi Zsolt: Egy új alkotmányjogi panaszeljárás (Abtv. 27. §.) jelentőségének mérhetősége a bírósági és az alkotmánybírósági alapjogvédelem rendszerében. MTA Law Working Papers, 2017/23.
- **Gellén (2019)** Gellén Márton: A bizonyítékokra alapuló közpolitika-alkotás szerepe a döntéstámogatásban. A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
- **Grád-Weller (2011)** Grád András – Weller Mónika: A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011.
- **Horváth (2004)** Horváth Lajos: Az országgyűlés állandó bizottságai. In: A magyar országgyűlés 1956-57-ben. Tarsoly kiadó, Budapest, 2004.
- **Jakab (2005)** Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. PhD értekezés. Miskolc, 2005.

- **Jakab – Menyhárd (2015)** Jakab András – Menyhárd Attila: A jog tudománya. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015.
- **Karsai (2013)** Karsai Dániel: Rekviem a közjogi érvénytelenségért. Fundamentum, 2013. 1. szám
- **Kazai (2015)** Kazai Viktor Zoltán: Strasbourgi manifesztum a liberális demokrácia védelmében. A Karácsony – és a Szél ügyek elemzése. Fundamentum, 2015. 2-3. szám.
- **Kazai-Karsai (2020)** Kazai Viktor Zoltán, Karsai Dániel: Ellenzéki petíciók az Alkotmánybíróság gyakorlatában Fundamentum 2020/4.
- **Kádár-Karsai (2013)** Kádár András Kristóf – Karsai Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára. Novissima, Budapest, 2013.
- **Kecskés (2014)** Kecskés Gábor: Az egészséges környezethez való jog in Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog III. Alapjogok Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2014.
- **Király (2005)** Király Tibor: Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból. ELTE ÁJK Büntető Eljárásijogi és Büntetés-végrehajtási jogi Tanszék, Budapest, 2005.
- **Kondorosi (2007)** Kondorosi Ferenc: Jogállamiság – Jogegyenlőség – Jogbiztonság. Börtönügyi Szemle 2007. 26. évf. 2. szám
- **Körösényi-Tóth-Török (2003)** Körösényi András - Tóth Csaba - Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris tankönyvek, Osiris Kiadó. Budapest. 2003.
- **Kovács (2009)** Kovács Virág: A köztársasági elnök in.:Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- **Kukorelli (2010)** Kukorelli István: Az első szabadon választott parlament négy éve 1990-1994. in: Kukorelli István – Smuk Péter: A magyar Országgyűlés 1990-2010. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010.
- **Kukorelli-Erdős (2014)** Kukorelli István-Erdős Csaba: Az Alkotmánybíróság in Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog II. Államszervezet. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2014.
- **Kukorelli-Papp-Takács (2007)** Kukorelli István-Papp Imre-Takács Imre: Az Alkotmánybíróság, in: Kukorelli István: Alkotmánytan I. Osiris, Budapest, 2007.
- **Kukorelli (1996)** Kukorelli István: Az Országgyűlés. In.: Alkotmánytan. (szerk.: Kukorelli I.) Negyedik, átdolgozott kiadás. Osiris, Budapest, 1996.
- **Kukorelli-Smuk (2014)** Kukorelli István – Smuk Péter: Véleményszabadság vs parlamenti fegyelmi jog – In: Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben – szerk. Patyi András és Lapsánszky András, Budapest, Wolters Kluwer, 2014.
- **Kukorelli-Smuk (2010)** Kukorelli István-Smuk Péter: A Magyar Országgyűlés 1990-2010. Öt parlamenti ciklus története. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010.
- **Kumin (2013)** Kumin Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD. értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola.
- **Lápossy (2012)** Lápossy Attila: Közvetve és közvetlenül: az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköre az alkotmánybíráskodás és alapjogvédelem szemszögéből. Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/2. szám

- **Mezey-Szente (1995)** Mezey Barna-Szente Zoltán: Európai parlamentarizmus-és alkotmánytörténet I. [Unicus]. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 1995.
- **Mezey-Szente (2003)** Mezey Barna – Szente Zoltán (szerk.): Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet. Osiris, Budapest, 2003.
- **Nagy-Papp-Sepsi (2003)** Nagy Csongor István, Papp Imre, Sepsi Tibor (szerk.): Parlamentek Európában. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2003.
- **Orbán (2014)** Orbán Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről - 2014. Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás, A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Folyóirata 2014.
- **Orbán (2013)** Orbán Balázs: A köztársasági elnök mozgástere. Magyar Nemzet. 2013. július 15. https://mno.hu/velemeny/a-koztarsasagi-elnok-mozgastere-1172723
- Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés. Elemzés országgyűlési képviselők számára. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság. 2016. június.
- **Patyi (2018)** Patyi András: A jogállamiság in Halász Iván (szerk.): Alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó Budapest. 2018.
- **Pálfi (2017)** Pálfi Edina: Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat. Parlamenti Szemle, 2017/2. szám
- **Pesti (2002)** Pesti Sándor: Magyar parlamentarizmus. Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848-1945) II. rész. Politikatudományi Szemle, 2002.1. szám.
- **Pesti (2002a)** Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris kiadó, 2002., Budapest
- **Petrétei (2015)** Petrétei József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat-és hatáskörei II., Kodifikáció 2015/1. szám.
- **Petrétei (1997)** Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. PTE Egyetemi könyvtár, 1997.
- **Petrétei (1998)** Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- **Pintér-Szabó (2014)** Pintér Péter-Szabó Zsolt: Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor? In: Közjogi Szemle, 2014/4.
- **Polt (2010)** Polt Péter: A mentelmi jog, mint büntethetőségi akadály. Doktori értekezés. Budapest, 2010.
- **Pongrácz (2003)** Pongrácz Attila: Beszédjog a parlamentekben. In.: Parlamentek Európában. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003.
- **Samu (2016)** Samu Mihály: Az igazságosság – az alkotmányos irányítás és a társadalmi elit erkölcsi – jogi felelőssége. Polgári Szemle 2016. október 9. évfolyam, 3-6. szám
- **Samu-Szilágyi (1998)** Samu Mihály-Szilágyi Péter: Jogbölcselet. Rejtjel Kiadó. 1998.
- **Schmidt (1996)** Schmidt Péter: Alkotmánybíráskodás és hatalommegosztás. In: Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70.évfordulójára. Szeged, 1996.

- **Sebők - Artner (2020)** Sebők Miklós – Artner Zsófia: A „frakciókormányzás" mint de facto rendeleti kormányzás. in: Sebők Miklós – Gajduschek György – Molnár Csaba (szerk.): A magyar jogalkotás minősége. Gondolat, Budapest, 2020.
- **Sebők – Gajduschek - Molnár (2020)** Sebők Miklós- Gajduschek György- Molnár Csaba: A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.
- **Smuk (2014)** Smuk Péter: Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások. Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2014.
- **Smuk (2014a)** Smuk Péter: Alkotmányjog II. Államszervezet. Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2014.
- **Smuk (2012)** Smuk Péter: Az átmenet parlamenti joga, a parlamenti jog átmenete. Pázmány Law Working Papers 2012/40. Budapest
- **Smuk (2012a)** Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. szám
- **Smuk (2018)** Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018.
- **Smuk (2015)** Smuk Péter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. In: Jogesetek Magyarázata 2015/1. szám
- **Smuk (2018a)** Smuk Péter: „Parlament" in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament (2018). [28.]
- **Sólyom (2009)** Sólyom László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. Iustum Aequum Salutare V. 2009/2.
- **Somody-Szabó-Vissy-Hegyi-Tóth (2011)** Somody Bernadette, Szabó Máté Dániel, Vissy Beatrix, Hegyi Szabolcs, Tóth Balázs: Az Alkotmánybíróságról szóló új szabályozás elemzése. Beszélő folyóirat, 2011. december, Évfolyam 16. Szám 12.
- **Somody-Vissy-Szabó (2012)** Somody Bernadette, Vissy Beatrix és Szabó Máté Dániel: Alkotmányellenesek a törvényalkotás új szabályai (A hónap actio popularis-a). Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2012. március 21.
- **Szabó (2014)** Szabó Zsolt: A parlamenti jog változásai. MTA Law Working Paper, 2014/25, Budapest
- **Szabó (2020)** Szabó Zsolt: Parlament. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. HVG-ORAC Kiadó. 2020.
- **Szabó (2011)** Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok. Szabályozás és gyakorlat Magyarországon és külföldön. Patrocinium-kiadvány, 2011.
- **Szalbot (2012)** Szalbot Balázs: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosulása az új Abtv. tekintetében. Arsboni.hu 2012.
- **Szászy-Schwarz (2017)** Szászy-Schwarz Gusztáv: Az obstrukció jogtana. Visszatekintés. Parlamenti Szemle, 2017/1. szám
- **Szente (1998)** Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz, Budapest, 1998.
- **Szente (2010)** Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz Könyviadó, Budapest, 2010.

- **Szente (2020)** Szente Zoltán: A parlamenti jogunk nyomorúsága. Fundamentum 2020/4. szám.
- **Szente (2015)** Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. Állam-és Jogtudomány 2015/2.
- **Szentgáli-Tóth (2012)** Szentgáli-Tóth Boldizsár Artúr: A magyar Országgyűlés bizottsági rendszere. Arsboni 2012.
- **Szigeti-Takács (2004)** Szigeti Péter-Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó. Budapest, 2004.
- **Szijártó (2005)** Szijártó M. István: A diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708-1792. Osiris Kiadó, Budapest 2005.
- **Szomszéd (2005)** Szomszéd Orsolya: Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban. Politikatudományi Szemle 2005. 3-4. szám.
- **Tilk-Naszladi (2015)** Tilk Péter-Naszladi Georgina: Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás átalakulása 2010 után. In.:Szerk.:Gárdos-Orosz Fruzsina és Szente Zoltán. Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után. Hvg-Orac Kiadó, Budapest, 2015.
- Törvényjavaslat szövegének ParLex rendszerbe történő importálását megelőző feldolgozása című útmutató
- **Tóth (2004)** Tóth Balázs: Az alkotmányos jogállam egyes intézményeinek értelme, joguralom, demokrácia, alkotmányosság, alkotmánybíróság. In: Stipta István (szerk.): Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolsciensium 5/2., Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola – Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004.
- **Tóth J. (2019)** Tóth J. Zoltán: Jogalkotástan Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019.
- **Trócsányi-Schanda (2014)** Trócsányi László, Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014.
- **Varga (2015)** Varga Zs. András: Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája. Századvég Kiadó. 2015.
- **Varga (2017)** Varga Zs. András: A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2017.
- **Váczi (2016)** Váczi Péter: Nagykamarai döntés a Karácsony és társai v. Magyarország ügyben. In: Parlamenti Szemle 2016/2.
- **Vértessy (2012)** Vértessy László: A jó kormányzás minősége. Magyar Közigazgatás, 2012.
- **Wéber (2007)** Wéber Krisztina: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai kódex. In: Parlamenti ösztöndíjasok 2005/2006, Parlamenti Módszertani Iroda. Budapest, 2007.
- **Wiener (2003)** Wiener A. Imre: A Btk. általános része de lege ferenda. (Közlemények 17.) MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2003.

VI.3. Internetes források

- Az Országgyűlés elnökének 2020. június 24. napján kelt tájékoztatója https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a3e?t=1594368443067. (Letöltés dátuma: 2020.11.05.)
- Az Országgyűlés Hivatala kiadásainak alakulása https://www.parlament.hu/hivatal/ogyh_kiad90_09 (letöltés dátuma: 2021. 06. 24.)
- Az Országgyűlés Hivatala létszámára vonatkozó adatok https://www.parlament.hu/web/guest/gazdasagi-adatok (letöltés dátuma: 2021. 06. 24.)
- Az Országgyűlés honlapja: www.parlament.hu
- https://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm#_Toc133905261
- A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. Szakértői munkaanyag. https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/pesti.htm
- Anglia Házszabálya, Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2016. Forrás:https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#42
- Comparative research paper on parliamentary administration, URL: www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (letöltés dátuma: 2021.07.07.)
- Deutscher Bundestag honlapja: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu (letöltés dátuma: 2021.06.09.)
- Egyesült Királyság Alsóházra vonatkozó viselkedési szabályzata: https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm
- Egyesült Királyság jogrendszerének ismertetése: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-EW-en.do?init=true (letöltés dátuma: 2021.09.06.)
- Integrált Jogalkotási Rendszer: https://kifu.gov.hu/kofop_minosegb/integr%C3%A1lt-jogalkot%C3%A1si-rendszer (letöltés dátuma: 2020.11.09.)
- Interparlamentáris Unió honlapján elérhető adatok: http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp (letöltés dátuma: 2021.06.09.)
- Interparlamentáris Unióra tagállamaira vonatkozó adatok: Egyesült Királyság: https://data.ipu.org/node/183/law-making-oversight-budget?chamber_id=13511 (letöltés dátuma: 2021. 06. 26.)
- Interparlamentáris Unió tagállamaira vonatkozó adatok: Olaszország: https://data.ipu.org/node/83/law-making-oversight-budget?chamber_id=13427 (letöltés dátuma: 2021. 06. 26.)
- Interparlamentáris Unió honlapján elérhető összehasonlító adatok: https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map (letöltés dátuma: 2021. 06. 26.)

- Emberi Jogok Európai Egyezménye https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf (letöltés dátuma: 2020.09.09.)
- Koi Gyula: A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre? (Összefüggések és koncepciók). https://www.parlament.hu/biz38/mob/dok/koi.htm#l40 (letöltés dátuma: 2020.10.13.)
- Németország Alkotmánya: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03-245126
- Franciaország Házszabálya: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview
- Magyar Közlöny Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt: Csúcstechnológiával készülnek a paragrafusok. https://www.mhk.hu/files/sajtok_IJRcikk_18-05-11.pdf (letöltés dátuma: 2020.11.05.)
- Magyar Közlöny Integrált Jogalkotási Rendszer című projekt: A minőségi jogalkotás és az Integrált Jogalkotási Rendszer. https://www.mhk.hu/files/1_Minosegi_jogalkotas_es_az_IJR_cikkvegleges_v2.pdf letöltés dátuma: 2020.11.05.
- New solutions to complex challengesA public sector citizen-centric, sustainable and fit for the future. 2019, European Institute of Public Administration. https://epsa2019.eu/files/EPSA2019_publication_web.pdf 28. o. (letöltés dátuma: 2020.11.05.)
- Németország jogrendszerének ismertetése: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-DE-de.do?init=true (letöltés dátuma: 2021.06.09.)
- Olaszország Alkotmánya https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf (letöltés dátuma: 2021.06.09.)
- Olaszország jogrendszerének bemutatása: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-it-en.do?init=true&member=1 (letöltés dátuma: 2021.06.09.)
- Országgyűlés Hivatala által készített összegzés https://www.parlament.hu/parlex (letöltés dátuma: 2021. január 13.)
- Országgyűlés jogalkotó tevékenységére vonatkozó adatok: https://www.parlament.hu/web/guest/adatok (letöltés dátuma: 2021. 06. 10.)
- Országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslat. 00018.pdf (parlament.hu) (letöltés dátuma: 2021. 03. 17.)
- ParLex felhasználói kézikönyv https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e (letöltés dátuma: 2021. január 13.)

- Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf (letöltés dátuma: 2021.06.14.)
- **Szente (2005)** Szente Zoltán: A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei. Budapest, 2005 december (letöltés dátuma: 2020. 10.13.) https://www.parlament.hu/biz38/mob/tan/szente.htm
- **Szilágyi (2020)** Szilágyi Péter: Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és államböcseleti előkérdései. ZV 23 Az alkotmánybíráskodás hatásai a jogrendszerre 2020 (szilagyipeter.hu) (letöltés dátuma: 2021.03.23.)
- Társaság a szabadságjogokért civil szervezet által készített összegzés: kitiltott_ujsagirok_strasbourgi_kerelem_honlapra.pdf (tasz.hu) (letöltés dátuma: 2021. 03. 19.)
- Velencei Bizottság 126. plenáris ülésén (2021. március 19-20.) összefoglaló jelentése a jogalkotási eljárásokról és a jog minőségéről https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e (letöltés dátuma: 2021. 06. 26.)
- Weg der Gesetzgebung:https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468 (letöltés dátuma: 2021.06.09.)

VII. Függelék

VII.1. Témavezetői ajánlás

A disszertáció témaválasztását üdvözlendőnek tartom, mert Magyarország közjogi rendszerének 2010 utáni átalakítását követően nem született olyan alkotmányjog-tudományi munka, ami a szintén megreformált parlamenti jog rendszeres áttekintésére és értékelésére vállalkozott volna: e speciális jogterületet érintő művek száma ugyanakkor nem alacsony, azok azonban vagy stílusban – ide sorolható különösen az Országgyűlés Hivatalának gondozásában megjelent „Parlamenti jog" című, elsősorban leíró jellegű szakkönyv –, vagy megközelítésmódban, módszertanban – e sorok írójának „Parlamenti autonómia" című könyve –, vagy fókuszban és módszertanban – e téren kiemelendő „A magyar jogalkotás minősége" című kötet –, illetve terjedelemben – e csoportban a különböző szakcikkek említhetők – különböznek jelen disszertációtól.

Helye van tehát egy, a szerteágazó parlamenti jog évtizednyi változásait leíró, részletes elemzését tartalmazó tudományos munkának a szakirodalom körében, ennélfogva egy ilyen vállalás megvalósítása önmagában is tudományos eredményként tételezhető. Ezen azonban megítélésem szerint túlmutat Pálfi Edina doktori értekezése, mivel a változások értékelésére is vállalkozik. Teszi ezt a parlamenti működéssel szemben támasztott hármas követelményrendszer tükrében, ami egyúttal a dolgozat módszertani újításának is mondható. A munkaparlament-vitaparlament, azaz a hatékonyság és demokratikusság (ellenzéki jogok érvényesülése) ellentétpárját kiegészítette egy további, a jogállamiság általánosabb elvéből levezethető mutatóval – a szabályossággal –, amelynek segítségével az alkotmányossági szempontokat is a vizsgálódásának fókuszába helyezi. A disszertáció további módszertani újdonsága, hogy az egyes parlamenti jog változását nem a megszokott intézményi bontásban végzi el, hanem a három mutató szerint csoportosítja a főbb, módosításokkal érintett témákat, s szintén ezen logika mentén végzi el a változások értékelését is. Eredményei – amely megalapozottságát a más műveknél megismertektől részletesebb elemzések is alátámasztják – összecsengenek más, mértékadó szakirodalmi elemzések következtetéseivel.

Az értekezés részben módszertani, részben tartalmi oldalának kiemelkedő eredményének vélem azt, hogy a legtöbb esetben a Jelölt nem elégedett meg a szabályozás vizsgálatával, hanem a normák érvényesülését, gyakorlatát is vizsgálódásának körébe emelte. Az általa

hangyaszorgalommal összegyűjtött adatok, rekonstruált eljárások egy-egy törvényjavaslat változásait illetően a disszertációt a jog- és politikatudomány művelői számára forrásértékűvé emelik.

Az értekezésen túl a kutatási folyamatról elmondható, hogy a Szerző példamutató tudatossággal, elszántsággal és fegyelmezettséggel hajtotta végre a kutatási tervben foglaltakat, ezért sikerült – főállású munkahely és az Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék oktatási feladataiban való részvétel mellett – az előírt határidő leteltét jóval megelőzve, négy tanév alatt eleget tennie a doktori iskolai tanulmányi és publikációs kötelezettségeknek, valamint a disszertációt is elkészítenie.

A fentiek alapján jó szívvel bocsátom útjára az értekezést, és ajánlom azt a tisztelt bírálók és valamennyi érdeklődő szíves figyelmébe.

Győr, 2021. július 8.

Dr. Erdős Csaba PhD
egyetemi docens, témavezető

VII.2. Magyar nyelvű összefoglaló

Az Országgyűlés 2012. április 16-án fogadta el az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ogytv.), majd 2014. februárban újabb házszabály reform következett, mely során sor került az Ogytv. módosítására, valamint a határozati házszabály újraalkotására is, melynek eredménye az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) Ogy. határozat (a továbbiakban: HHSz.).
Az említett két jogforrás jelentős változásokat hozott az Országgyűlés működési rendjébe, valamint befolyással bírt a parlamenti jog alapintézményeire, a törvényalkotási eljárásra is.

Disszertációmban az új jogforrások által bekövetkezett, a törvényalkotási eljárást érintő módosításokat, valamint azok gyakorlati hatásait, eredményességét kívántam bemutatni, mind elméleti szinten, mind pedig az ide vonatkozó gyakorlatot elemezve. Kutatásom során arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az elmúlt években bekövetkezett változások hozzásegítették-e a magyar parlamentet ahhoz, hogy a törvényalkotási eljárás demokratikusan, hatékonyan és szabályosan működjön. Disszertációm célja, hogy bemutassam, hogy a törvényalkotási eljárás változásai során e hármas célrendszer egyes mutatói – a hatékonyság, azaz a munkaparlament-jelleg, a demokrácia, azaz a vitaparlament-jelleg, és a szabályosság – milyen irányú mozgásokat mutatnak. Ennek úgy tettem eleget, hogy dolgozatom elején lefektettem az általam meghatározott mutatók tartalmi oldalán megjelenő elveket, melyeket a disszertációm további részében kiegészítettem az eljárási oldalon megjelenő szabályokkal, azok változásaival. A törvényalkotási eljárás változásai alatt, praktikusan a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, valamint az új Ogytv. és HHSz. napjainkban hatályos normáinak összevetését értem. Kutatásom irányait azokra a területekre fókuszáltam, amelyek a változásokkal érintettek, azaz újdonságot, nóvumot tartalmaznak.
Ezt követően a változásokat az egyes mutatók mentén, egyenként értékeltem, egy fiktív 0-10-ig tartó skálán, a 2010 előtti és a jelenleg hatályban lévő szabályozás alapján. Ezek mentén dolgozatom végére kirajzolódtak az egyes mutatók mozgásai, ebből pedig már láthatóvá vált a törvényalkotási eljárás változásának iránya.
Az így kapott eredményeket disszertációm összefoglalójában sugárdiagram formájában mutattam be, melyen körvonalazódott az eltérés a korábbi és új törvényalkotási eljárás hármas célrendszerén keresztül.

A három mutató eredményét összegezve kirajzolódott, hogy a jelenlegi szabályok a T. Ház hatékonyságát, azaz munkaparlament jellegét erősítették, növelték, ezzel szemben a demokratikusság és a szabályosság mutatója negatív tendenciát mutat. Ezek alapján megállapítható, hogy a munkaparlament, a „törvénygyár" jelleg a demokratikusság, és a szabályosság rovására valósult meg.

A kutatásom eredményeinek hasznosíthatósága több irányú. A törvényalkotás szabályozásból eredő problémákra szeretném felhívni egyrészt a jogalkotók, másrészt a parlament figyelmét, melynek célja, hogy a jövőben a törvényalkotás ne csak hatékony, hanem demokratikus és szabályos is legyen.

VII.3. Angol nyelvű összefoglaló (Summary in English)

On 16 April 2012, the National Assembly adopted Act XXXVI of 2012 on the National Assembly (hereinafter: Ogytv.), followed by another house rule reform in February 2014, during which the Ogytv. has been modified and also the Rules of Procedure has been recreated, which resulted the Resolution 10/2014. (II.24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure (hereinafter: HHSz.). These two sources of law brought significant changes to the functioning of Parliament, and also influenced the basic institutions of parliamentary law and the legislative process.

In my dissertation, I would like to present the changes made by the new sources of law affecting the legislative process, as well as their practical effects and effectiveness, both on a theoretical level and by analysing the relevant practice. In my research, I sought to answer the question of whether the changes that have taken place in recent years have helped the Hungarian National Assembly to make the legislative process democratic, efficient and regular. The aim of my dissertation is to show how the changes in the legislative process have led to changes in the indicators of this triple objective - efficiency, i.e. the working parliament character, democracy, i.e. the debating parliament character, and regularity. I have done this by laying down at the beginning of my thesis the principles that appear on the content side of the indicators I have defined, which I have supplemented in the rest of my thesis with the rules and their changes on the procedural side. By changes in the legislative procedure, I mean, in practical terms, a comparison of OGY Resolution 46/1994 (IX. 30.) and the current provisions of the new Ogytv. and HHSZ. I focused the directions of my research on those areas which are affected by the changes, i.e. which contain novelties and new aspects.

I then assessed the changes along each indicator, one by one, on a notional scale of 0 to 10, based on the legislation in force before 2010 and the legislation currently in force. By the end of my thesis, the movements of each indicator had been plotted, and the direction of change in the legislative process could be seen.

I present the results in the form of a radar diagram in the summary of my thesis, which shows the difference between the old and the new legislative process through the 3 indicators.

Summarizing the results of the three indicators, it emerged that the current rules have strengthened and increased the efficiency of the House, i.e. its character as a working parliament, while the indicators of democracy and regularity show a negative trend. On this basis, it can be concluded that the working parliament, the "law factory" character, has been achieved only at the loss of democracy and regularity.

The usefulness of the results of my research is multi-directional. I would like to draw the attention of both the legislators and the Parliament to the problems arising from the regulation of legislation, my aim with it is to ensure that future law-making is not only efficient but also democratic and regular.

VII.4. A szerző tudományos közleményeinek jegyzéke

1. Pálfi Edina: Changes in the Hungarian parliamentary disciplinary law in 2019. in: Andrea Szakács, Michaela Durec Kahounová, Silvia Senková (szerk.): The Milestones of Law in the Area of Central Europe 2020. Comenius University Faculty of Law, Bratislava, 2020.
2. Pálfi Edina: Miért éppen politikai? – A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók elemzése. in: Parlamenti Szemle 2020/1.
3. Pálfi Edina: Obstrukcióellenes szabályok összehasonlítása a régi és az új Házszabályban. in: Új Magyar Közigazgatás 2020/1.
4. Pálfi Edina: A törvényalkotási eljárás alkotmányos garanciáinak változásai. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2019. Gondolat, Budapest, 2019.
5. Erdős Csaba – Pálfi Edina: Parlamentarizmus és demokrácia – beszámoló a Széchenyi István Egyetem workshopjáról. in: Parlamenti Szemle: 2019/1.
6. Pálfi Edina: A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban. in: Parlamenti Szemle: 2018/2.
7. Pálfi Edina: Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat. in: Parlamenti Szemle 2017/2.
8. Pálfi Edina: Comparison of the Right of Initiative in the Old and the New House Rules in the Hungarian National Assembly. in: Jog-Állam-Politika 2021/1.

Megjelenés alatt:

1. Pálfi Edina: A parlamenti fegyelmi jog új szabályai 2020. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2021.
2. Pálfi Edina: E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból. in: Parlamenti Szemle 2021/1.
3. Pálfi Edina: A törvényjavaslatok tárgyalásának általános, valamint különös szabályai a régi és az új Házszabályban. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2020.